Second Session
Thirty-seventh Parliament, 2002-03

SENATE OF CANADA

Proceedings of the Standing Senate Committee on

Aboriginal Peoples

Chair:
The Honourable THELMA J. CHALIFOUX

Wednesday, October 8, 2003 (in camera)
Tuesday, October 21, 2003 (in camera)

Issue No. 24

Twenty-fifth and twenty-sixth meetings on:

Examination of issues affecting urban Aboriginal youth, in particular, access, provision and delivery of services, policy and jurisdictional issues, employment and education, access to economic opportunities, youth participation and empowerment, and related matters

INCLUDING:
THE FIFTH REPORT OF THE COMMITTEE
(Impact on Bill C-6 of the Supreme Court of Canada's decision in *R. v. Powley*)
and
THE SIXTH REPORT OF THE COMMITTEE
(Urban Aboriginal Youth:
An Action Plan for Change)

Deuxième session de la
trente-septième législature, 2002-2003

SÉNAT DU CANADA

Délibérations du Comité sénatorial permanent des

Peuples autochtones

Présidente:
L'honorable THELMA J. CHALIFOUX

Le mercredi 8 octobre 2003 (à huis clos)
Le mardi 21 octobre 2003 (à huis clos)

Fascicule n^{o} 24

Vingt-cinqième et vingt-sixième réunions concernant:

L'examen des problèmes qui touchent les jeunes Autochtones des villes, plus précisément, l'accessibilité, l'éventail et la prestation des services; les problèmes liés aux politiques et aux compétences; l'emploi et l'éducation; l'accès aux débouchés économiques; la participation et l'autonomisation des jeunes; et d'autres questions connexes

Y COMPRIS:
LE CINQUIÈME RAPPORT DU COMITÉ
(L'impact sur le projet de loi C-6 de la Cour suprême du Canada dans *R. c. Powley*)
et
LE SIXIÈME RAPPORT DU COMITÉ
(Les jeunes Autochtones vivant en milieu urbain
Plan d'action pour le changement)

THE STANDING SENATE COMMITTEE
ON ABORIGINAL PEOPLES

The Honourable Thelma J. Chalifoux, *Chair*

The Honourable Janis G. Johnson, *Deputy Chair*

and

The Honourable Senators:

Carney, P.C.	* Lynch-Staunton (or Kinsella)
* Carstairs, P.C. (or Robichaud, P.C.)	Pearson
Chaput	Phalen
Christensen	Sibbeston
Gill	Stratton
Léger	Tkachuk

**Ex Officio Members*

(Quorum 4)

Changes in membership of the committee:

Pursuant to rule 85(4), membership of the committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Christensen substituted for that of the Honourable Senator Hubley (*October 16, 2003*).

The name of the Honourable Senator Stratton substituted for that of the Honourable Senator Forrestall (*October 14, 2003*).

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT
DES PEUPLES AUTOCHTONES

Présidente: L'honorable Thelma J. Chalifoux

Vice-présidente: L'honorable Janis G. Johnson

et

Les honorables sénateurs:

Carney, c.p.	* Lynch-Staunton (ou Kinsella)
* Carstairs, c.p. (ou Robichaud, c.p.)	Pearson
Chaput	Phalen
Christensen	Sibbeston
Gill	Stratton
Léger	Tkachuk

* *Membres d'office*

(Quorum 4)

Modifications de la composition du comité:

Conformément à l'article 85(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur Christensen substitué à celui de l'honorable sénateur Hubley (*le 16 octobre 2003*).

Le nom de l'honorable sénateur Stratton substitué à celui de l'honorable sénateur Forrestall (*le 14 octobre 2003*).

Published by the Senate of Canada

Available from: Communication Canada
Canadian Government Publishing, Ottawa, Ontario K1A 0S9

Also available on the Internet: http://www.parl.gc.ca

Publié par le Sénat du Canada

En vente:
Communication Canada – Édition Ottawa (Ontario) K1A 0S9

Aussi disponible sur internet: http://www.parl.gc.ca

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Wednesday, October 8, 2003
(39)

[*English*]

The Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples met this day, in camera, at 6:35 p.m., in room 257-EB, East Block, the Chair, the Honourable Thelma J. Chalifoux, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Chalifoux, Chaput, Forrestall, Gill, Léger, Pearson and Sibbeston (7).

In attendance: From the Parliamentary Research Branch, Library of Parliament: Tonina Simeone, Research Officer.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Tuesday, October 29, 2002, the committee continued its examination of issues affecting urban Aboriginal youth in Canada, in particular, access, provision and delivery of services, policy and jurisdictional issues, employment and education, access to economic opportunities, youth participation and empowerment, and other related matters.

It was agreed that representatives of the Aboriginal Housing Coalition be permitted to observe the committee's proceedings.

At 7:40 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

PROCÈS-VERBAUX

OTTAWA, le mercredi 8 octobre 2003
(39)

[*Traduction*]

Le Comité sénatorial permanent des peuples autochtones se réunit aujourd'hui, à huis clos, à 18 h 35, dans la pièce 257-EB de l'édifice de l'Est, sous la présidence de l'honorable Thelma J. Chalifoux (*présidente*).

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Chalifoux, Chaput, Forrestall, Gill, Léger, Pearson et Sibbeston (7).

Également présente: Tonina Simeone, attachée de recherche, Direction de la recherche parlementaire, Bibliothèque du Parlement.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mardi 29 octobre 2002, le comité poursuit son examen des problèmes qui touchent les jeunes Autochtones des villes, plus précisément l'accessibilité, l'éventail et la prestation des services; les problèmes liés aux politiques et aux compétences; l'emploi et l'éducation; l'accès aux débouchés économiques; la participation et l'autonomisation des jeunes et d'autres questions connexes.

Il est convenu que les représentants de l'Aboriginal Housing Coalition soient autorisés à observer les délibérations du comité.

À 19 h 40, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de le présidence.

ATTESTÉ:

OTTAWA, Tuesday, October 21, 2003
(40)

[*English*]

The Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples met this day, in camera, at 9:15 a.m., in room 160-S, Center Block, the Chair, the Honourable Thelma J. Chalifoux, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Carney P.C., Chalifoux, Christensen, Gill, Johnson, Sibbeston and Tkachuk (7).

Other senators present: The Honourable Senators Forrestall and St. Germain, P.C. (2).

In attendance: From the Parliamentary Research Branch, Library of Parliament: Tonina Simeone, Research Officer.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Tuesday, October 29, 2002, the committee continued its examination of issues affecting urban Aboriginal youth in Canada, in particular, access, provision and delivery of services, policy and jurisdictional issues, employment and education, access to economic opportunities, youth participation and empowerment, and other related matters.

OTTAWA, le mardi 21 octobre 2003
(40)

[*Traduction*]

Le Comité sénatorial permanent des peuples autochtones se réunit aujourd'hui, à huis clos, à 9 h 15, dans la pièce 160-S de l'édifice du Centre, sous la présidence de l'honorable Thelma J. Chalifoux (*présidente*).

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Carney, c.p., Chalifoux, Christensen, Gill, Johnson, Sibbeston et Tkachuk (7).

Autres sénateurs présents: Les honorables sénateurs Forrestall et St. Germain, c.p. (2).

Également présente: Tonina Simeone, attachée de recherche, Direction de la recherche parlementaire, Bibliothèque du Parlement.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mardi 29 octobre 2002, le comité poursuit son examen des problèmes qui touchent les jeunes Autochtones des villes, plus précisément l'accessibilité, l'éventail et la prestation des services; les problèmes liés aux politiques et aux compétences; l'emploi et l'éducation; l'accès aux débouchés économiques; la participation et l'autonomisation des jeunes et d'autres questions connexes.

It was moved by the Honourable Senator Sibbeston — That the report be adopted, with changes, and that the Steering Committee be empowered to approve the final text.

The question being put on the motion, it was adopted.

At 9:50 a.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

Il est proposé par l'honorable sénateur Sibbeston — Que le rapport soit adopté, avec modifications, et que le comité de direction soit autorisé à en approuver la version finale.

La question, mise aux voix, est adoptée.

À 9 h 50, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

Le greffier du comité,

Adam Thompson

Clerk of the Committee

REPORTS OF THE COMMITTEE

Tuesday, October 7, 2003

The Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples has the honour to present its

FIFTH REPORT

Your Committee, to which was again referred Bill C-6, An Act to establish the Canadian Centre for the Independent Resolution of First Nations Specific Claims to provide for the filing, negotiation and resolution of specific claims and to make related amendments to other Acts, in obedience to its Order of Reference dated Thursday, September 25, 2003, has examined the said Bill and now reports the same without further amendment.

Your Committee also made certain observations, which are appended to this report.

Respectfully submitted,

La présidente,

THELMA J. CHALIFOUX

Chair

OBSERVATIONS
to the Fifth Report of the Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples

Your Committee heard from a number of witnesses representing Government, First Nations, and the legal community.

Your Committee has come to the conclusion that the issues raised in *R. v. Powley* require further analysis by both government and Métis organizations. However, the majority of your Committee sees no need to delay passage of Bill C-6 while this analysis is ongoing. Instead, your Committee urges the Federal Interlocutor for Métis and Non-Status Indians to bring forward a proposal to deal, in legislative terms, with the *Powley* decision as soon as possible.

It should be noted that a minority of your Committee believed that consideration of the bill should be suspended for a period of six months to allow the fullness of time to more appropriately measure the impact of the *Powley* decision on Bill C-6.

RAPPORTS DU COMITÉ

Le mardi 7 octobre 2003

Le Comité sénatorial permanent des peuples autochtones a l'honneur de présenter son

CINQUIÈME RAPPORT

Votre Comité, auquel a été encore déféré le Projet de loi C-6, Loi constituant le Centre canadien du règlement indépendant des revendications particulières des premières nations en vue de permettre le dépôt, la négociation et le règlement des revendications particulières, et modifiant certaines lois en conséquence, a, conformément à l'ordre de renvoi du jeudi 25 septembre 2003, étudié ledit projet de loi et en fait maintenant rapport sans autres amendements.

Votre Comité a aussi effectué des observations qui sont annexées au présent rapport.

Respectueusement soumis,

OBSERVATIONS
annexées au 5e rapport du Comité sénatorial permanent des Peuples autochtones

Votre comité a entendu plusieurs porte-paroles du gouvernement, des Premières nations et du milieu juridique.

Votre comité conclut que les enjeux soulevés par la cause *R. c. Powley* nécessitent une analyse approfondie de la part du gouvernement et des organismes représentant les Métis. Cependant, la majorité des membres de votre comité estime qu'il n'est pas nécessaire de retarder l'adoption du projet de loi C-6 jusqu'à ce que cette analyse soit terminée. Votre comité demande plutôt à l'interlocuteur fédéral auprès des Métis et les Indiens non-inscrits de proposer dès que possible une façon d'aborder, sur le plan législatif, la décision *Powley*.

Une minorité des membres de votre comité croit que l'étude du projet de loi devrait être interrompue pendant six mois afin de mieux évaluer, en temps et lieu, les répercussions de la décision *Powley* sur le projet de loi C-6.

Thursday, October 30, 2003

The Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples has the honour to table its

SIXTH REPORT

Your Committee, which was authorized by the Senate on Tuesday, October 29, 2002, to examine and report upon issues affecting urban Aboriginal youth in Canada, now tables its final report entitled "Urban Aboriginal Youth — An Action Plan for Change."

Respectfully submitted,

Le jeudi 30 octobre 2003

Le Comité sénatorial permanent des peuples autochtones a l'honneur de déposer son

SIXIÈME RAPPORT

Votre Comité, qui a été autorisé par le Sénat le mardi 29 octobre 2002, à examiner pour en faire rapport les problèmes qui touchent les jeunes Autochtones vivant en milieu urbain dépose maintenant son rapport final intitulé «Les jeunes autochtones vivant en milieu urbain — Plan d'action pour le changement.»

Respectueusement soumis,

La présidente,

THELMA J. CHALIFOUX

Chair

Standing Senate Committee
on Aboriginal Peoples

Comité sénatorial permanent
des peuples autochtones

Urban Aboriginal Youth:
An Action Plan for Change

FINAL REPORT

The Honourable Thelma Chalifoux
Chair

The Honourable Janis G. Johnson
Deputy Chair

October 2003

Ce document est disponible en français.

❖ ❖ ❖

Available on the Parliamentary Internet:
www.parl.gc.ca
(Committee Business – Senate – Recent Reports)
37th Parliament – 2nd Session

MEMBERSHIP

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON ABORIGINAL PEOPLES

The Honourable Senators

Liberals	Conservatives
Jack Austin	Pat Carney, P.C.
Sharon Carstairs, P.C.	Janis G. Johnson (Deputy Chair)
(or Robichaud, P.C.)*	John Lynch-Staunton, P.C.
Thelma Chalifoux (Chair)	(or Kinsella)*
Maria Chaput	Terry Stratton
Ione Christensen	David Tkachuk
Aurélien Gill	
Viola Léger	
Landon Pearson	
Nick G. Sibbeston	

(*Ex officio members)

Clerk of the Committee
Adam Thompson

Analyst from the Research Branch, Library of Parliament
Tonina Simeone

Note: The Honourable Senators Catherine S. Callbeck, Gérald J. Comeau, Ethel M. Cochrane, Michael Forrestall, Elizabeth Hubley, Brenda M. Robertson, Gerry St-Germain, P.C., Charlie Watt and Lois Wilson also served on the Committee.

ORDER OF REFERENCE

Extract from the *Journals of the Senate*, Tuesday, 29 October 2002:

The Honourable Senator Chalifoux moved, seconded by the Honourable Senator Milne:

That the Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples, pursuant to the input it has received from urban Aboriginal people and organizations, be authorized to examine and report upon issues affecting urban Aboriginal youth in Canada. In particular, the Committee shall be authorized to examine access, provision and delivery of services; policy and jurisdictional issues; employment and education; access to economic opportunities; youth participation and empowerment; and other related matters;

That the papers and evidence received and taken on the subject and the work accomplished by the Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples during the First Session of the Thirty-seventh Parliament be referred to the Committee; and

That the Committee report to the Senate no later than 27 June 2003.

The question being put on the motion, it was adopted.

Extract from the *Journals of the Senate*, Thursday, 3 June 2003:

The Honourable Senator Chalifoux, seconded by the Honourable Senator Rompkey, P.C.

That, notwithstanding the Order of the Senate adopted on 29 October 2002, the date for the final report by the Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples in its study of issues affecting urban Aboriginal youth be extended from 27 June 2003, to 30 October 2003.

After debate,

The question being put on the motion, it was adopted.

Paul C. Bélisle

Clerk of the Senate

Extract from the *Journals of the Senate*, Thursday, 27 September 2001:

The Honourable Senator Chalifoux moved, seconded by the Honourable Senator Christensen:

THAT the Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples, pursuant to the input it has received from urban Aboriginal people and organizations, be authorized to examine and report upon issues affecting urban Aboriginal youth in Canada. In particular, the Committee shall be authorized to examine access, provision and delivery of services; policy and jurisdictional issues; employment and education; access to economic opportunities; youth participation and empowerment; and other related matters;

THAT the Committee report to the Senate no later than 28 June 2002; and

THAT the Committee be authorized, notwithstanding customary practice, to table its report to the Clerk of the Senate if the Senate is not sitting, and that a report so tabled be deemed to have been tabled in the Senate.

The question being put on the motion, it was adopted.

Extract from the *Journals of the Senate*, Tuesday, 11 June 2002:

The Honourable Senator Chalifoux moved, seconded by the Honourable Senator Milne:

That notwithstanding the Order of the Senate adopted on 27 September 2001, the Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples, which was authorized to examine issues affecting urban Aboriginal youth, be empowered to present its final report no later than 19 December 2002.

The question being put on the motion, it was adopted.

Paul C. Bélisle

Clerk of the Senate

TABLE OF CONTENTS

ACTION PLAN FOR CHANGE: EXECUTIVE SUMMARY ..... **iii**

LIST OF RECOMMENDED ACTIONS BY PART ..... **vi**

PART I: INTRODUCTION **1**

REFRAMING THE CURRENT DIALOGUE 3

THE COMMITTEE'S APPROACH 4

REPORT OUTLINE 4

OTHER RELEVANT INQUIRIES 4

DEFINING "URBAN" AND "YOUTH" 5

CONCLUSION 7

PART II: SETTING THE CONTEXT **8**

INTRODUCTION 8

THE GENERAL PICTURE 8

WHERE DO ABORIGINAL PEOPLES LIVE? 9

WHO ARE ABORIGINAL PEOPLES? 12

SOCIO-ECONOMIC CHARACTERISTICS 12

CONCLUSION 15

PART III: THE CONTEMPORARY JURISDICTIONAL FRAMEWORK **16**

THE CURRENT AMBIGUITY 16

FEDERAL/PROVINCIAL ROLES AND RESPONSIBILITIES 18

EMERGING TRENDS 19

THE PORTABILITY OF RIGHTS 20

GETTING BEYOND JURISDICTION: THE ISSUE OF POST-SECONDARY EDUCATION 24

RECASTING THE CURRENT APPROACH TO POST-SECONDARY EDUCATION 24

REFORM OF THE POST-SECONDARY STUDENT SUPPORT PROGRAM 27

PART IV: PROGRAMS AND SERVICES 32

KEY PRINCIPLES FOR EFFECTIVE SERVICE DELIVERY 32

1.1 Support for Community-based Urban Aboriginal Initiatives 32
1.2 Involve Youth in Decision-making Processes 33
1.3 Foster Community and Youth Capacity Building 34
1.4 Funding Certainty and Flexibility 35
1.5 Coordinated and Holistic Approach 37
1.6 Aboriginal Service Delivery 38
1.7 Culturally Appropriate Programming and Status Blind Service Delivery 39
1.8 Suggestions for Mainstream Service Providers 40
1.9 Conclusion: *Key Principles for Effective Service Delivery* 43

SERVICE DELIVERY REFORM: THE IMPORTANCE OF PARTNERSHIPS 44

BUILDING ON SUCCESS:
THE URBAN MULTIPURPOSE ABORIGINAL YOUTH INITIATIVE 47

PART V: THE NEEDS OF YOUTH 50

A MULTITUDE OF PRESSURE POINTS 50

THE NEEDS OF YOUTH 51

1.1 Urban Aboriginal Youth Centres 51
1.2 Urban Transition Programs 56
1.3 Sport, Art and Recreation 59
1.4 Education: Addressing Drop-out Rates 65
1.5 Health and Sexuality: Aboriginal Youth Teen Pregnancy 71
1.6 Exiting Gang Life: The Need for a Safe Place to Go 75
1.7 Substance and Alcohol Abuse:
The Need for Aboriginal Youth Treatment Centres 78
1.8 Employment and Training: Long-term Strategies Required 80

CONCLUSION: THE WAY FORWARD 84

PART VI: FUTURE DIRECTIONS 86

APPENDIX I: FEDERAL PROGRAMS FOR URBAN ABORIGINAL PEOPLE

APPENDIX II: LIST OF WITNESSES

APPENDIX III: OTHER WRITTEN SUBMISSIONS RECEIVED

ACTION PLAN FOR CHANGE: EXECUTIVE SUMMARY

For the past eighteen months the Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples has been examining issues affecting urban Aboriginal youth in Canada with a view to developing an "***Action Plan for Change***." The Committee held 44 meetings. Most of these meetings were public sessions during which the Committee heard from over 128 witnesses. In addition, in March 2003 the Committee travelled to Winnipeg, Edmonton and Vancouver during which the Committee heard from several Aboriginal organizations and service providers and conducted a series of Aboriginal youth roundtables.

Canada has not adequately met the needs of Aboriginal[1] youth living in urban areas. The Committee's report, however, is not intended to be yet another study on Aboriginal people. The recommendations contained in this report map out short and long term strategies that address the *aspirations* of youth, laying out the foundations upon which their potential can be nurtured, supported and realized. To be successful in achieving these goals, the Committee believes that solutions need to be proactive and preventative, rather than coming into action only when a problem or need becomes acute.

The Committee feels that its recommendations meet the objectives the Committee set for itself at the outset of its work:

- to formulate a detailed and concrete ***plan of action*** to support the social, cultural and economic well being of urban Aboriginal youth; and

- to develop a strategy for reform that is proactive, positive and forward-looking.

The Committee's report makes 19 recommendations. Together, these recommendations form the basis of the Committee's **Action Plan for Change**; grouped into the following four areas:

- **Policy and Jurisdiction**

  Recommendations on restructuring the current jurisdictional and policy framework that currently limits federal government responsibility (and the majority of programs and services) strictly to First Nations people living on reserve. Recommendations, particularly in the area of post-secondary education and Métis rights, break with past policy by moving beyond status-based restrictions and in recognizing that current Aboriginal geographic identities must be reflected in federal policy initiatives.

(1) Unless otherwise specified, the term Aboriginal is used throughout the report to denote the Inuit, Métis and First Nations (status and non-status) peoples of Canada.

- **Program and Service Delivery**

  Recommendations to enhance the ways in which urban Aboriginal programming is conceived, designed and delivered. Key principles for service delivery reform are detailed.

- **Partnerships**

  Recommendations that strengthen the federal role in providing leadership on urban Aboriginal issues and facilitating intergovernmental mechanisms to address policy and program concerns of urban Aboriginal people and youth.

- **Urban Aboriginal Youth Initiatives**

  Recommendations to provide a weave of *positive* supports for Aboriginal youth living in, or coming to, cities. These measures move away from the current "crisis intervention model" and instead seek to create real opportunities for Aboriginal youth in order that they can contribute *meaningfully* to their communities and broader society as well.

ACTION PLAN HIGHLIGHTS

1.1 Short and Medium Term Actionable Items

- Remove status-based restrictions to make post-secondary student support available to all Aboriginal youth, including the Métis and non-Status Indians.

- Establish a national "clearing house" of Aboriginal youth programs and best practices. This must be available to service providers, community organizations and governments.

- Establish Urban Aboriginal Youth Centres in urban centres with a significant Aboriginal youth population.

- Provide culturally appropriate urban transition programming for Aboriginal youth who move to urban centres, linking services, wherever possible, to communities of origin.

- Create a national Urban Aboriginal Youth Sport and Recreation Fund.

- Develop a national strategy with specific measures to address high school dropout rates among Aboriginal youth, including measures targeting parent awareness.

- Implement a public awareness campaign for youth and pre-teens to address sexual health and practices, pregnancy and parenting.

- Dedicate resources to community-based youth programs which promote sound parenting skills.

- Ensure culturally appropriate Safe Houses are established in high-risk cities for youth who wish to exit gang life.

- Remove status-based restrictions so that the federal government's National Native Alcohol and Drug Abuse Program can be accessed by all Aboriginal youth, irrespective of status.

- Establish culturally appropriate Aboriginal youth substance abuse treatment centres in urban areas with a significant Aboriginal youth population.

- Ensure employment and training programs provide long-term strategic training for Aboriginal youth in accredited programs.

- Dedicate additional financial resources to the urban and youth component of the Aboriginal Human Resources Development Strategy.

- Encourage partnerships between the private sector and Aboriginal youth.

- Extend and expand the Urban Multipurpose Aboriginal Youth Centres (UMAYC) Initiative.

1.2 Medium and Long Term Actionable Items

- Recognize the portability of First Nations rights and develop guidelines to ensure equitable access to programs and services for residents living off reserve.

- The federal government must enter into formal negotiations to clarify and resolve outstanding jurisdiction and rights issues concerning the Métis people of Canada.

- The federal government must exercise a leadership role in coordinating multi-lateral program and policy initiatives for urban Aboriginal people.

- The federal government, through the Urban Aboriginal Strategy, must develop formal intergovernmental mechanisms to address broad policy and program concerns.

- The federal government collaborate with urban Aboriginal youth, through its Urban Aboriginal Strategy, to develop policy and program initiatives for urban Aboriginal youth.

The Committee believes that a genuine window of opportunity exists to implement the kind of positive change needed to ensure another generation of Aboriginal youth is not sacrificed on the altar of narrow policy thinking. The Committee has worked out a realistic plan of action, and detailed concrete steps, which, if implemented in a serious and dedicated fashion by the federal government, can lead to meaningful reform and long lasting solutions. In addition, due to the jurisdictional issues relating to Aboriginal people who reside off reserve and in urban areas, the Committee recognizes that several of the measures outlined will require close collaboration among various levels of governments and must include the substantive participation of Aboriginal groups to be successful. In that spirit of cooperation, the Committee anticipates the thoughtful response of those who wish to continue working to achieve the aspirations of urban Aboriginal youth.

URBAN ABORIGINAL YOUTH
ACTION PLAN FOR CHANGE

PART THREE:
THE CONTEMPORARY JURISDICTIONAL FRAMEWORK

RECOMMENDED ACTION

The Department of Indian Affairs and Northern Development, in collaboration with First Nations:

- **Develop procedures and guidelines recognizing the portability of rights of First Nations people.**

- **Guidelines and procedures must include estimates for the necessary financial resources required to provide equitable access to programs and services to resident and non-resident members.**

RECOMMENDED ACTION

The federal government must enter into formal negotiations with the appropriate Métis organizations to clarify and resolve outstanding jurisdictional and rights issues of the Métis people of Canada.

RECOMMENDED ACTION

- **The federal government must ensure the eligibility criteria for the Post-Secondary Student Support Program (PSSSP) be broadened to include all Aboriginal groups irrespective of status.**

- **The budget for the PSSSP must be enhanced to correspond to the increased levels of applicants that will result from the removal of status-based restrictions.**

- **Funding for the PSSSP must be appropriately indexed to correspond to rising tuition fees and the growth in the Aboriginal youth population.**

PART FOUR:
PROGRAMS AND SERVICES

RECOMMENDED ACTION

- **The federal government must conduct a thorough review of programs available to Aboriginal youth, identifying gaps and duplication in programming.**

- **The federal government establish and appropriately fund a national date base to act as a "clearing house" to collect, share, monitor and disseminate information on successful youth programs, initiatives, best practices and youth role models.**

- **Governments, service providers, community organizations and youth should have access to the "clearing house."**

- **Based on the information collected, annual reports should be prepared to assist governments and service providers develop and support more effectively Aboriginal youth programming in urban areas.**

RECOMMENDED ACTION

The federal government should ensure the following principles are applied to programs that they fund for the delivery of services to urban Aboriginal youth:

- **Involve to the greatest extent possible urban Aboriginal youth or their appropriate representative organizations in the identification of needs, priority setting, program design and service delivery.**

- **To the greatest extent possible, programs be developed locally with a high degree of Aboriginal involvement and ownership.**

- **Funding be guaranteed for sufficient time as to allow the program to achieve its objectives.**

- **There be flexible funding arrangements to minimize the administrative burden on participating Aboriginal organizations.**

- **To the greatest extent possible, and where appropriate, funding be provided directly to urban Aboriginal service providers in order to lessen administrative costs;**

- **Resources should be dedicated to Aboriginal youth capacity and leadership building.**

- **Explore the potential for pooling program funding with any complementary federal programs, other levels of government or appropriate organizations.**

- **Include evaluation processes that incorporate community feedback.**

- **Identify the extent to which programs overlap or duplicate services provided by other levels of government and action proposed to address this, if required.**

- **Where programs are delivered by mainstream agencies with a significant Aboriginal client base, strive to employ appropriately trained Aboriginal staff and provide non-Aboriginal staff with cross-cultural training.**

- **Provide sustained funding for pilot projects that have demonstrated success and integrate these initiatives into departmental practice.**

RECOMMENDED ACTION

By virtue of its fundamental, constitutional and fiduciary relationship with Canada's Aboriginal Peoples:

- **The federal government should take a leadership role in coordinating multi-lateral program and policy initiatives for urban Aboriginal people.**

- **The federal government, through the Urban Aboriginal Strategy, should act to facilitate the development of formal intergovernmental mechanisms to address the broad policy concerns of urban Aboriginal people in Canada and break down existing silos in program development and service delivery.**

- **Intergovernmental mechanisms must include and engage appropriate urban Aboriginal organizations.**

RECOMMENDED ACTION

By virtue of the success of the Urban Aboriginal Multipurpose Aboriginal Youth Centre (UMAYC) Initiative and its importance to urban Aboriginal

youth, the federal government, through the Minister of Canadian Heritage, should:

- **Continue its support for the UMAYC Initiative by committing sustained, long-term funding for the initiative.**

- **Funding allocations for the UMAYC Initiative should be increased so that urban Aboriginal communities and youth are better able to build upon its successes.**

PART FIVE:
THE NEEDS OF YOUTH

RECOMMENDED ACTION

The federal government, in collaboration with its provincial counterparts and appropriate urban Aboriginal youth representatives and agencies, should provide capital funding for the establishment of Urban Aboriginal Youth Centres in urban communities where there is a significant Aboriginal youth population. Centres should be located in areas where they can be readily accessed by youth.

RECOMMENDED ACTION

The federal government, in collaboration with appropriate Aboriginal organizations, should establish community-based, culturally appropriate urban Aboriginal youth transition programs. Efforts should be made to link Aboriginal youth transition services to reserve and rural communities.

RECOMMENDED ACTION

The federal government, through the Minister of State for Fitness and Amateur Sport, should establish and fund an Urban Aboriginal Youth Sport and Recreation Initiative. The Initiative should promote sport and recreation programs that are:

- **Community-based, delivered and designed.**

- **Sustainable and long-term rather than of limited duration.**

- **Designed to build the capacity Aboriginal youth through instruction in recreation programming, leadership development and life skill training.**

RECOMMENDED ACTION

- **The federal government, through the Minister of Canadian Heritage, should provide dedicated and sustained funding for arts programming targeted specifically to Aboriginal youth in urban areas.**

RECOMMENDED ACTION

The federal government, in cooperation with provincial, territorial governments and Aboriginal organizations, develop a strategy to reduce the Aboriginal youth truancy rate in schools.

Such strategies should include those targeting:

- **Aboriginal parents and highlighting to them the benefits of their children's regular and ongoing attendance at school.**

- **Elders, and other community leaders, in the planning and implementation of such strategies on behalf of Aboriginal youth.**

- **Specific measures to address high drop out rates during critical transition periods.**

- **Specific measures to promote Aboriginal culture and history in mainstream educational institutions.**

RECOMMENDED ACTION

- **The federal government, through the Minister of Health, must act to ensure that off-reserve and urban Aboriginal organizations benefit equally from the federal government's FAS/FAE Initiative.**

- **Federal funding allocated for the FAS/FAE Initiative must be increased rather than redirected from reserve communities in order to meet the needs of urban Aboriginal communities.**

RECOMMENDED ACTION

The federal government, through the Minister of Health, and in collaboration with appropriate Aboriginal organizations and youth representatives should:

- **Design and implement a public awareness campaign for Aboriginal youth and pre-teens to address youth sexual health, encourage healthy sexual practices, and the prevention of teen pregnancies.**

- **Support community-based education initiatives for youth and pre-teens on sex, sexuality, pregnancy and parenting.**

- **Dedicate sustained resources for community-based youth programs that promote parenting skills.**

RECOMMENDED ACTION

The federal government, in collaboration with provincial and municipal governments, and in consultation with Aboriginal organizations, support the establishment of Safe Houses to assist urban Aboriginal youth exit gang life. Initiatives should be targeted to "high-risk" cities.

RECOMMENDED ACTION

- **The federal government should act to extend its National Native Alcohol and Drug Abuse Program to include all Aboriginal youth, irrespective of status, residing in urban areas.**

- **Funding should be allocated for the establishment of urban Aboriginal youth treatment centres where there is a significant Aboriginal population and be located in areas where they can be readily accessed by youth.**

- **Treatment centres and services for youth should be age and culturally appropriate.**

RECOMMENDED ACTION

- **Federal programs aimed at increasing labour market participation of Aboriginal youth be should be designed to provide long-term, strategic training in accredited programs for youth.**

- **Funding allocated to the youth and urban component of the Aboriginal Human Resources Development Strategy should be increased.**

- **The federal government, in collaboration with all principal stakeholders, facilitate forums and initiatives to encourage partnerships between urban Aboriginal youth and the private sector.**

RECOMMENDED ACTION

- **The federal government, under its Urban Aboriginal Strategy, develop and fund specific initiatives for young Aboriginal people on the basis that they are one of the most "at risk" groups.**

- **These initiatives must be designed and developed in collaboration with urban Aboriginal youth.**

RECOMMENDED ACTION

The agencies and departments of the federal government involved in coordinating and implementing the recommended actions contained in this report prepare an annual review of their actions and progress in this regard and table it before this Committee.

❖ ❖ ❖

Searching for Visions II*

These kids they're gonna be okay
When they're ready, they gonna take us places we never dreamed of
Man, the universe is coming at them
A million miles an hour
Incredible dreams they must have
The worlds they have travelled already

These young travellers they'll be okay
And when they're ready
The stories they'll tell us
The worlds they'll take us
I can hardly wait

Duncan Mercredi – 1995

❖ ❖ ❖

* *Searching for Vision II* written by Duncan Mercredi, Pemmican Publications, Winnipeg. Reprinted with permission.

URBAN ABORIGINAL YOUTH ACTION PLAN FOR CHANGE

PART I: INTRODUCTION

Imagine how you would feel to be set adrift alone in a kayak in the Arctic Ocean …

Mr. Franco Sheatiapik Buscemi,
National Inuit Youth Council, Inuit Tapiriit Kanatami

For many young Aboriginal people, cities have been their only home. Some are second and third generation urban dwellers. Despite systemic barriers and personal challenges which they may face, many manage urban life successfully. For other Aboriginal youth, city life can be an overwhelming experience. Their foothold is uncertain; their future uncertain. While cities may seem to offer great promise, countless arrive ill-prepared to take advantage of these opportunities, and promise eventually falls to despair. Unfortunately, this is a familiar scenario faced by many young Aboriginal people who come to cities seeking to improve their lives:

> It is like looking through stained glass; the promise of moving to a city is so rich – there is employment; there are opportunities. It is a huge difference. I come from a town of 7,000 people. The prospect of a better or a different life in the cities is one that is very promising. However, when you get to the city you find out that even to be a waiter you need experience. Even to be the low man on the totem pole, so to speak, you still need the experience and the relevant training. The people and the youth I have met have come to the city in search of that promise. It is not there. Many of them become stuck in the city over a period of time. They follow their bad habits in the city.(2)

Far too often the lives of these young people become just another negative statistic. We must resist the temptation to read these figures idly and search ourselves for a deeper understanding of the real suffering and pain that exists behind those numbers. These youth may well be our doctors, poets, artists, leaders, and educators, and unless we come together to address the structural inadequacies that underpin those grim statistics, they will be lost to their communities and to us forever. Minus their potential, we are diminished. Moral imperative, our own self-interest, and simple compassion compel us to ensure that another generation of Aboriginal youth will not be prevented from realizing their promise.

(2) Senate Standing Committee on Aboriginal Peoples, *Proceedings*, Second Session: Thirty-Seventh Parliament, 5 February 2003, Mr. Roy McMahon, Youth Coordinator, Native Canadian Centre of Toronto.

When we first began our examination into issues affecting urban Aboriginal youth, we could not have imagined the unshakeable resilience displayed by many of these young people in the face of so many daunting challenges. We were impressed by their strength, their quiet determination, their honesty in talking so frankly about their lives, and their sincere desire to overcome their circumstances, however difficult it may seem at times.

A report released by the National Association of Friendship Centres and the Law Commission of Canada argued that the aimlessness of Aboriginal youth, so often manifested in street crime and youth gangs, is more a failure of Canadian society to provide alternative structures than a reflection of the youth themselves.[3] Add to this the fact that the social distress many urban Aboriginal youth experience is a complex interplay of a number of factors. As one witness told the Committee, the lives of Aboriginal youth "are profoundly influenced by both historical injustices and current inequities. Issues facing youth are rooted in a history of colonization, dislocation from their traditional territories, communities and cultural traditions, and the inter-generational impacts of the residential school system."[4]

Recent demographic studies have shown that Aboriginal women, children and youth in cities face particular challenges and are among the most vulnerable. This suggests that program and policy measures aimed at improving the condition of urban Aboriginal people should consider those segments in greatest need. Special consideration should be placed on developing policies and coordinating efforts that respond to the circumstances of Aboriginal women, youth and children in cities. We believe that the federal government must assume a lead role in facilitating, planning and coordinating these efforts.

It is becoming increasingly difficult for governments to ignore the myriad of challenges, needs and issues facing the urban Aboriginal population. Not only do Aboriginal people constitute a significant percentage of urban populations, especially in the western provinces, but on the whole they have higher rates of joblessness, less formal education, more contact with the justice system, and are in poorer health than their non-Aboriginal counterparts.

The urban Aboriginal landscape is extremely complex. The continued significance of reserve and rural life to urban Aboriginal residents is evidenced by a pattern of frequent circulation from reserves to urban areas, rather than permanent settlement. Further, the implications of a growing and youthful urban Aboriginal population – both socially and economically marginalized – is also a matter of significant public policy concern. As noted by Peters and Graham, "positive futures for urban areas are intricately tied to positive futures for Aboriginal people."[5]

(3) National Association of Friendship Centres and Law Commission of Canada, *Urban Aboriginal Governance: Re-Fashioning the Dialogue*, 1999, p. 65.

(4) Urban Native Youth Association, *Submission*, p. 4.

(5) Katharine Graham and Evelyn Peters, *Aboriginal Communities and Urban Sustainability*, Canadian Policy Research Networks, December 2002, p. 1.

REFRAMING THE CURRENT DIALOGUE

> *I am convinced that by focusing on a problem, one cannot always solve the problem. One needs to have a sense of what people are trying to achieve and how one wants to move forward.*
>
> ***Professor David Newhouse,***
> **Trent University**

Past literature identifies the issue of Aboriginal urbanization primarily as a social problem. Historically, Aboriginal migration to Canadian cities was viewed with considerable apprehension and many clung to the belief that "an Indian's place is on the reserve."[6] Contemporary reality does not bear this out. Cities are places of deep diversity and home to the majority of Aboriginal peoples. Many Aboriginal youth are dynamic, contributing members of urban life. Moreover, in cities across Canada, the achievements of Aboriginal peoples are challenging these archaic beliefs and breaking negative stereotypes, such as those often portrayed in the media.

There is, as many witnesses told us, a need to start a new conversation: a conversation about achievement, success and vision for the future. Failure to do so, as one witness explained, perpetuates the false view many Aboriginal youth hold of themselves as inferior and inadequate:

> We do not talk in terms of excellence, achievement and success. When we tell students to survive, they do.[7]

Finally, one young Aboriginal woman talked to us about the serious harm that can be inflicted when forced into a reduced mode of being:

> I grew up amongst a bunch of lies. Once I learned the truth, it opened up a whole bunch of doors for me. Young people deserve to know this so that we will stop being ashamed of being native.[8]

The projection of an inferior self-image has perhaps been one of the most powerful weapons of the colonizer in its "conquest" of the New World. The human costs of this assault on the personal dignity of other human beings we reckon to be inestimable. It has carried enormous social costs and continues to do so today.

---

(6) In its 1960 submission to the Joint Committee of the Senate and House of Commons on Indian Affairs, the government of Saskatchewan warned that "the day is not distant when the burgeoning Indian population, now largely confined to reservations, will explode into white communities and present a serious problem indeed." Evidence of this apprehension and, at times hostility, to the presence of Aboriginal people in cities, was noted by a number of other writers.

(7) *Proceedings*, 10 December 2002, David Newhouse, Associate Professor and Chair, Native Studies, Trent University.

(8) *Proceeding* (Vancouver Youth Round Table), 18 March 2003, Ms. Ginger Gosnell, Urban Native Youth Association.

THE COMMITTEE'S APPROACH

Members of this Committee were moved by the testimony of Aboriginal youth, many of whom have had their lives adversely compromised by negative portrayals of themselves in mainstream institutions. The transformative potential of positive images can only reinforce a new reality for Aboriginal youth, and open up for them a world in which they are no longer forced to occupy marginal positions. Rather than stereotyping Aboriginal youth (particularly when in groups) involved in anti-social or self-harming behaviour, we wish to move beyond the near exclusive focus on problems and begin to explore a more constructive approach, one emphasizing the contribution Aboriginal youth now make, and can continue to make, to Canada's future.

REPORT OUTLINE

The Committee's report seeks to address some of the complex jurisdictional, social, economic, and program inequities that keep so many of this country's Aboriginal youth from realizing a brighter future.

- Chapter 2 of the report sets out some of the salient demographic features of the urban Aboriginal population in Canada and its implications for policy-makers.

- Chapter 3 looks at federal and provincial responsibilities for Aboriginal peoples living off reserve and in urban areas. The resulting jurisdictional ambiguity, it is argued, negatively affects the level of services received by this segment of the Aboriginal population. Emerging jurisprudence, demographics and socio-economic indicators underlie the need for a review of federal policy in this regard.

- Chapter 4 presents some of the major challenges facing program development and service delivery for urban Aboriginal youth. Key principles for service delivery reform are outlined.

- Based on the evidence, chapter 5 discusses the needs of urban Aboriginal youth. In this section the Committee brings forward a number of recommendations that, it believes, begin to create positive supports around youth, tap into their talents and recognize their worth.

OTHER RELEVANT INQUIRIES

The breadth of our terms of reference did not allow the Committee to examine all the issues as fully as it wished in the time available. However, many of the issues have been examined in other inquiries and their findings are relevant here.

- The 1996 *Report of the Royal Commission on Aboriginal Peoples* examined the challenges and issues confronting Aboriginal youth and made several recommendations with respect to improving the lives of young Aboriginal people throughout Canada. Of significance, the Commission identified the need for a coherent nation-wide Aboriginal youth policy to better address their specific needs. The Commission argued that because a coordinated policy

approach is missing, programming tends to be reactive, fragmented and scattered. "Unless specific needs of young people are considered," states the Commission, "programs that are inappropriate for their specific circumstances or culture may be initiated, resulting in money being spent but problems remaining unsolved."

- Under the auspices of its *Urban Aboriginal Initiative*, The Canada West Foundation recently released four reports dealing with a range of urban Aboriginal issues. In particular, the reports identified the key challenges facing urban Aboriginal people and their implications for public policy; highlighted strategies and promising practices in addressing the needs of a growing urban Aboriginal population; and looked at ways in which federal, provincial, and municipal governments can work together with Aboriginal organizations to improve the quality of life for Aboriginal people living in major western Canadian cities.

Other inquiries include:

- The Ontario Federation of Indian Friendship Centres report on *Urban Aboriginal Child Poverty* and *Tenuous Connections: Urban Aboriginal Youth Sexual Health and Pregnancy*.

- *Taking Pulse*: A special project of the National Aboriginal Achievement Awards.

- Statistics Canada's 2002 report on *The Health of the Off-Reserve Aboriginal Population*.

- A report by Save the Children Canada on the sexual exploitation of Aboriginal children and youth entitled *Sacred Lives*.

- The March 2000 report of *Canadian Council on Social Development on Urban Poverty* identifying socio-economic conditions as contributing to urban Aboriginal poverty.

- *Issues in Urban Corrections for Aboriginal People* (1998), a report prepared for the Solicitor General Canada, provides useful information on the specific needs of urban Aboriginal communities.

Too numerous to mention individually, the Committee has benefited greatly by the significant research work undertaken by Aboriginal organizations and agencies across the country.

DEFINING "URBAN AND "YOUTH"

There has been some discussion about the most appropriate definition of "urban" in the context of the Committee's terms of reference. Countries differ in the way they classify population as "urban" or "rural." Typically, in Canada, a community or settlement with a population of 1,000 or more is considered urban. For the purposes of this report, we have opted to use the formal Statistics Canada's definition for census metropolitan areas which reads as follows: a census metropolitan area (CMA) is a geographic area delineated around an urban core with at least 100, 000 population.

There are 27 CMAs in Canada. The Committee, however, has focused largely on the following 11 urban centres: Vancouver, Calgary, Edmonton, Saskatoon, Regina, Winnipeg, Toronto, Thunder Bay, Ottawa-Gatineau, Montreal, and Halifax. Reasons for this selection is so we may account for east/west regional differences as well as the large concentrations of Aboriginal youth in Winnipeg, Regina, Saskatoon and Thunder Bay. Given the magnitude of this undertaking we were unable, in this report, to give as close attention as we might have wished to smaller urban areas – such as Prince Rupert (B.C.) or Prince Albert (SK) – that also have significant Aboriginal youth populations.

Statistics Canada defines youth as those between the ages of 15 to 24 years. Aboriginal organizations have their own categories for defining youth: The National Association of Friendship Centres, the Congress of Aboriginal Peoples and the Métis National Council all define "youth"' as being between the ages of 15 to 24. The Inuit Tapiriit Kanatami employs a broader range. They define "youth" as those between 13 to 29 years. Finally, the Assembly of First Nations, the Native Women's Association of Canada and the Aboriginal Healing Foundation all define youth as age 18 to 24.

Government programs and services for youth tend to rely upon the Statistics Canada demographic model. In some instances, this can compromise the ability of youth to access much-needed services because they fall outside the federally recognized age category. The application of narrow definitions has created gaps in programming, particularly for those youth between 13-15 years of age, and suggests the need for policy-makers to apply broader definitions.

Who Are Urban Aboriginal Youth?

When talking about urban Aboriginal youth specifically four primary categories can be identified. Each of these categories of urban Aboriginal youth has their own unique needs in successfully adapting to, and living in, cities.

- ***Aboriginal youth born into an urban environment;***
- ***Aboriginal youth who temporarily live in an urban environment for educational, occupational, judicial or health reasons, and who are adjusting to an urban setting;***
- ***Aboriginal youth introduced and/or re-introduced to an urban environment after relocating from their home community (some for the first time, others after a period of time back in their home community; and***
- ***Youth re-entering an urban environment after a period of incarceration, rehabilitation or having lived "off the land" for an extended period.***

CONCLUSION

The Committee hopes that its report will contribute to the promotion of a positive dialogue. It is our strong belief that we must structurally address the ability of Aboriginal youth to make a positive contribution to Canadian society, rather than continue with the perceived notion that they are "problems to be fixed."(9) Witnesses appearing before the Committee were asked to identify possible solutions, successful interventions and best practices that would help youth overcome at least some of the challenges they face on a daily basis. We have been fortunate to benefit, to a very great degree, from their wisdom and wealth of experience. On that note, we turn to our examination into issues affecting Aboriginal youth in urban areas.

(9) *Proceedings*, 11 February 2003, John Kim Bell, Founder and President, National Aboriginal Achievement Awards.

PART II: SETTING THE CONTEXT

INTRODUCTION

The received wisdom in mainstream Canadian thought appears to be that an average Aboriginal person lives on reserve and away from major urban centres. This image is reinforced by dominant images in Canadian media and popular culture that tend to concentrate on the traditional lifestyles and treaty-rights of Aboriginal peoples, in large part because these issues have serious political and socio-economic implications for non-Aboriginal Canadians. Inasmuch as it may enter the consciousness of most Canadians, the assumption is that Aboriginal peoples, apart from having their populations concentrated on reserves – and acknowledging an income gap – share the same basic characteristics as other Canadians. This perception is incorrect. The marginalization of urban Aboriginal peoples in general, and Aboriginal youth in particular, discussed in this report, reinforces their incomplete and almost ***invisible profile*** in the Canadian portrait. We are encouraged, however, by the increasing prominence given to urban Aboriginal youth issues, particularly in the western provinces, where the population is statistically significant.

> ***The marginalization of urban Aboriginal peoples and Aboriginal youth reinforces their incomplete and almost invisible profile in the Canadian portrait.***

This section is intended to bridge the gap between demographic assumptions and demographic realities. This gap is significant for urban Aboriginal youth because, as the Committee recognizes elsewhere in this report, federal programs are intimately linked to on-reserve status. It is also significant because policy makers need to be aware of the much higher proportion of Aboriginal youth within Aboriginal communities than exists in the general Canadian population. Put simply, there are many more urban Aboriginal peoples than most Canadians, and many policymakers, realize; and the majority of them are children or young adults.

THE GENERAL PICTURE

In the 2001 Census of Canada, almost one million people – 976,305 – identified themselves as Aboriginal.[10] This identification represents a 22% jump from the 1996 Census figures. It is 3.3% of Canada's total population, well ahead of the United States (1.5%) or Australia (2.2%). About 62% of Canada's Aboriginal peoples are North American Indian, 30% Métis, 5% Inuit, the remaining 3% identifying with more than one group or as band members not identifying as Aboriginal.

(10) *Aboriginal Peoples of Canada: A Demographic Profile*. Statistics Canada, January 2003. p. 6. All statistics are based on the 2001 Census unless otherwise stated. Statistics Canada also noted that due to a higher incomplete enumeration rate there is a probable, significant undercoverage of the Aboriginal population in comparison to the general population, as well as causing the discrepancies between enumeration and the Census count of persons registered under the Indian Act and the numbers produced by the Indian register maintained by DIAND.

ABORIGINAL POPULATIONS: 2001 CENSUS*

Aboriginal Group	Population	% of Total Aboriginal Populations
North American Indian	608,850	62%
Métis	292,310	30%
Inuit	45,070	5%
Other+	30,075	2%
Total	**976,305**	

* Numbers reflect those who identified themselves as Aboriginal peoples on 2001 Census questionnaire.

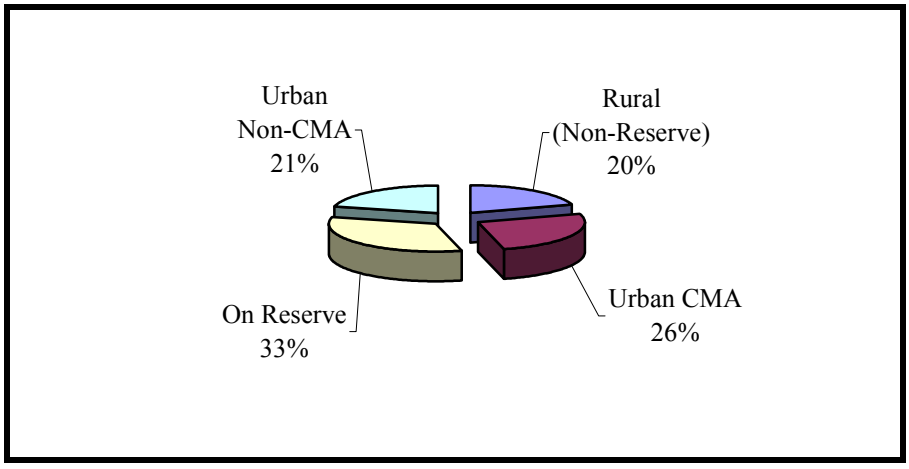
\+ Those who gave multiple identities in answer.

WHERE DO ABORIGINAL PEOPLES LIVE?

Provincially, Ontario, with the largest total provincial populations, has the highest absolute number of Aboriginal peoples, but the highest concentrations of Aboriginal peoples live in the north and in the prairie provinces: Nunavut – 85% of the population; Northwest Territories – 51%; Yukon – 23%; Manitoba – 14%; Saskatchewan – 14%; Alberta – 5%. This northern and western concentration does fit the generally understood picture of Aboriginal demographics.

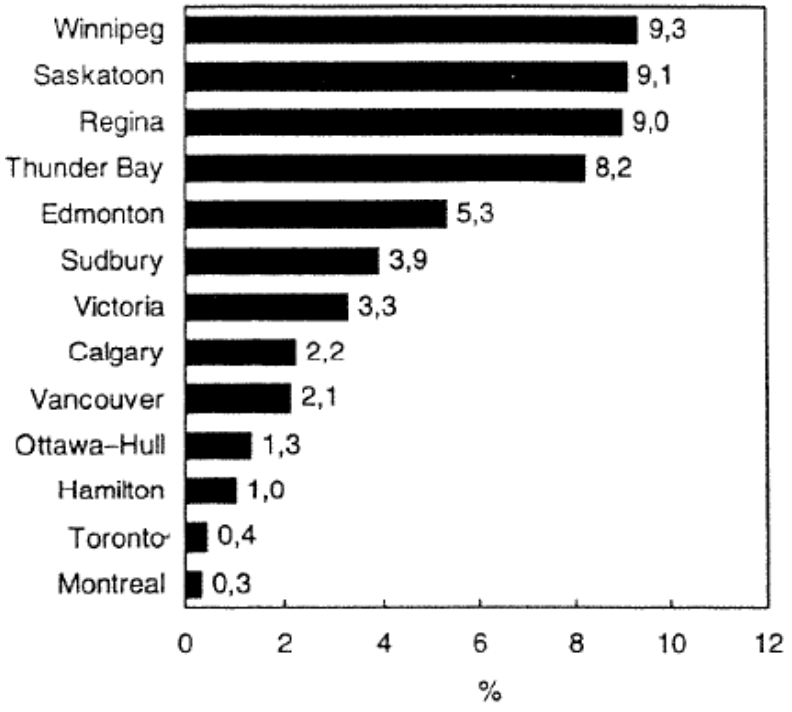
But the real story lies in other numbers. Aboriginal peoples are attracted to the opportunities offered by a predominately urban Canada. One half – 49% – of self-identified Aboriginal peoples lived in urban centres, slightly more than the 47% who lived on a reserve. One quarter of Aboriginal peoples live in just ten Canadian cities (in order): Winnipeg; Edmonton; Vancouver, Calgary, Toronto; Saskatoon; Regina; Ottawa-Gatineau; Montreal and Victoria.

Geographic Distribution of the Aboriginal Identity Population by Place Residence, Canada, 1996



The 56,000 Aboriginal people in Winnipeg are 8% of the city's total population. Saskatoon's 20,000 is 9% of that cities population. By comparison, Toronto's and Montreal's Aboriginal populations of 20,000 and 11,000 respectively, disappear in these cities' much larger urban backdrop: they comprise 0.4% of Toronto's population and 0.3% of Montreal's.

Aboriginal people as a percentage of the population aged 15 to 19 in selected census metropolitan areas, 1996



Source: Statistics Canada, Census of Canada.

But these should not be considered statistics counts. Aboriginal peoples are more mobile than the general Canadian population. One in five aboriginal people moved in the 12 months before the Census was taken, compared to one in seven for the general Canadian population. Almost 100,000 Aboriginal people, 10% of the entire Aboriginal population moved to or from an urban centre in the year previous to the 2001 Census. This high mobility heightens the already significant barriers to program and service delivery presented by this report: challenges in reaching, maintaining contact, and delivering, consistent health care, housing, social services, training and education.

Nor should the dynamics of urban demographics be treated as a single agglomeration. In Winnipeg for example, the Institute of Urban Studies estimates that the urban Aboriginal population is growing by 2000 people a year.[(11)]

(11) "Landmark Study Highlights Issues Facing Aboriginals Who Move To Winnipeg," *Canadian Press*, 1 May 2003 (Newswire).

But net migration statistics hide a greater and more relevant story. Two out of every three Aboriginal migrants move between off reserve locations. Urban-to-urban migrants are almost five times more numerous than migrants leaving reserves. It is this combination of movement to and from, *and within*, urban areas that leads to a highly mobile segment of the Aboriginal population and a high residential mobility rate referred to as the "churn."[12]

The urban Aboriginal population, therefore, is in a high state of flux, much higher than those for non-Aboriginal urban peoples, for Aboriginal peoples on reserve or for rural Aboriginal peoples. This can hide from policymakers what is really going on. The mobility of urban Aboriginal peoples appears to perpetuate an impression that there is mass exodus from reserves for registered Indians. In fact, what is happening is high residential mobility within urban areas forms a significant part of the overall migration statistics.

Furthermore, there are significant differences within the "churn." Demographic and socio-economic characteristics tend to differ among non-movers, residential movers and migrants, with consequent different needs and services for each of these groups. For example, Aboriginal migrants, who represent about 20% of the urban Aboriginal population of Canada's larger cities (the majority comprising flows from city to city), tend to be younger, have younger families and fewer children, with lone parents more common.

Another issue to consider is geographic variation that may create different population sub-groups in different cities. For example, registered Indians who move from more remote reserves to the large urban areas may face greater challenges: there may be a significant gap between their cultural and educational experience and urban realities. By comparison, those moving from reserves closer to, or even within, large urban areas may have less difficulty adapting to urban life.

Implications of this kind of Aboriginal mobility are: cultural isolation, family instability and dissolution; a high proportion of female lone-parent families; economic marginalization and low incomes; high victimization and crime rates. Churn also creates much greater difficulties in the provision of vital programs and services for urban Aboriginal people.

As well as social isolation, it must be recognized that cultural isolation and economic marginalization reinforces increased mobility, raising the bar not only for the provision of services, but for the absolute need for these services to break the cycle. This suggests that in part, Aboriginal peoples are moving because their needs are not addressed and that vital programs and services are not present or are not being effectively delivered.

But, apart from the broad outline presented above, there is as yet very little hard evidence beyond the anecdotal on this churn effect. Witnesses from Statistics Canada informed the Committee that they have as yet no way to discern whether an urban Aboriginal person was a first-time urban resident, a second-generation or greater urban resident, or what the full mobility patterns or history of the person might be. Much more work needs to be done in order to effectively uncover how best to serve this community.

---

(12) This discussion and statistics on the churn effect and on mobility rates is taken from Mary Jane Norris, *Aboriginal Mobility and Migration within Urban Canada: Outcomes, Factors and Implications*. Research Analysis Directorate, Indian and Northern Affairs Canada. Presented to the Aboriginal Policy Research Conference, 26-28 November 2002. Data is based on the 1996 Census and reflects migration patterns for 1991-1996.

WHO ARE ABORIGINAL PEOPLES?

Nor is the Aboriginal population static or linear in the dynamics of growth. The Aboriginal population of Canada is growing faster, and is much younger, than the general Canadian population. With a median age of 23.5, half the Aboriginal population are young adults, youth or children. The median age in Manitoba is 20.4 years; in Saskatchewan, the median Aboriginal person is a teenager of 18-and-a-half years of age. The median Canadian is half a generation older; and at almost 38 years of age, approaching middle age. In Saskatchewan, the discrepancy is the greatest, the non-Aboriginal population is aging, and at 38.8 years of age, over 20 years older than the median age of a Saskatchewan Aboriginal person.

In popular culture terms, the median Aboriginal person is Generation-X or Generation Next, the median Canadian is a baby-boomer. This could imply another, and altogether different, cultural barrier layered into the existing cultural divides that exist for those who need to access programs and services.

More than a third of Aboriginal youth were under 14 as of 2001. Another 17% were teenagers or young adults. Within a very few years, they will be in the labour market. Of these young people, urban Aboriginal youth are more likely to live in lone parent families than their on-reserve counterparts. Approximately one third of on-reserve children live in lone parent families as opposed to half of urban Aboriginal youth, with the percentages in the large Prairie centres reaching as high as 50%. Only 17% of non-Aboriginal children live in lone-parent families.

And of the Aboriginal peoples, the Métis are the most likely to be urban residents and move frequently. Almost 70% of all Métis live in Canada's urban areas: one third of all Métis live in just five cities: Winnipeg; Edmonton; Vancouver; Calgary; Saskatoon. For young Métis, if they live in a city, their chances of living in a lone-parent family are double that of their rural counterparts. Their chances of remaining in one place are much less than other Aboriginal peoples: one-fifth of all Métis moved in the year previous of the 2001 Census.

SOCIO-ECONOMIC CHARACTERISTICS

Aboriginal peoples, like all Canadians, move to urban areas because that is where lies the greatest concentrations of wealth, of economic, social and cultural activity, and ultimately, opportunity. Yet these significantly younger, significantly more mobile urban Aboriginal peoples face great challenges in living in Canada's cities. Their reality differs from mainstream Canada's.

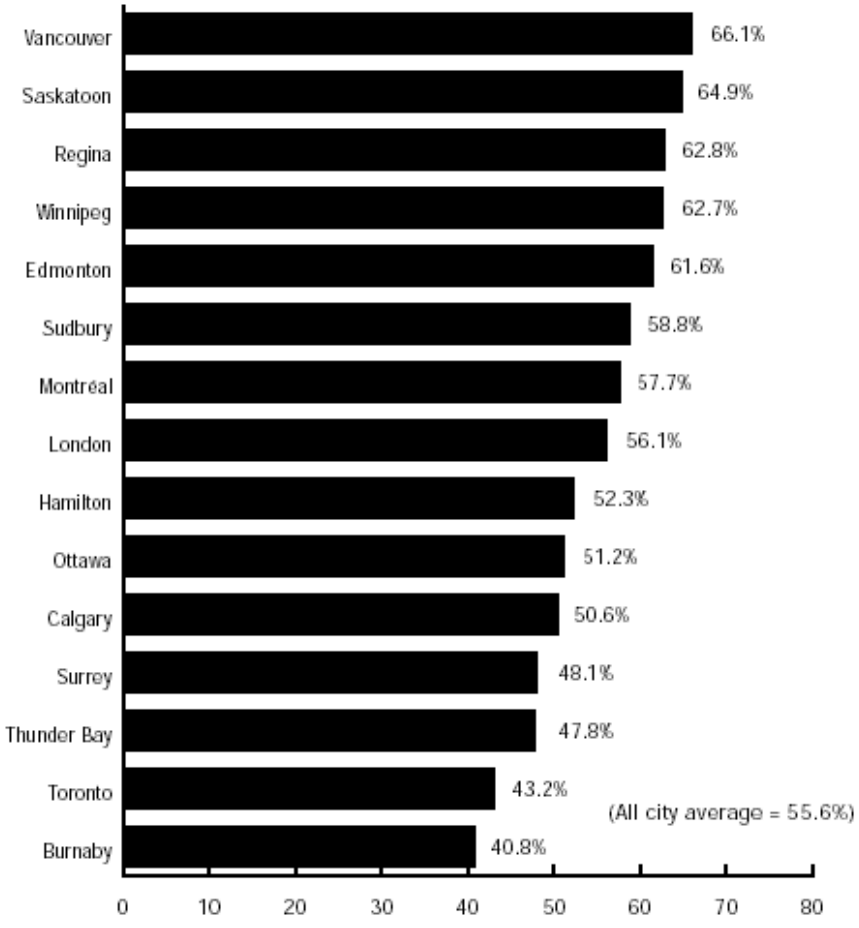
According to testimony from Statistics Canada,[13] unemployment is much greater for the Aboriginal population that the non-Aboriginal population. Levels of unemployment are much greater for the statistically salient component of Aboriginal youth than for non-Aboriginal youth: there are proportionally far more Aboriginal youth and they have fewer jobs. In the big cities, 68% of non-Aboriginal youth have jobs, compared to 45% for Aboriginal youth. 55% of urban Aboriginal youth in Canada's largest cities, and 42% of Aboriginal youth in Canada's other towns and cities, live below the low-income cut-off.

(13) All statistics in the section, unless otherwise cited, are from Statistics Canada testimony to the Committee, 4 December 2001. Socio-economic data presented the Committee was from the 1996 Census: detailed analysis of the 2001 Census data in this area had yet to be released.

A recent study conducted by the Canadian Council on Social Development (CCSD) on urban poverty in Canada found that in 1995, Aboriginal people living in cities were more than twice as likely to live in poverty as non-Aboriginal people. According to the study, whose tabulations were based on statistics from the 1996 census, an average 55.6% of Aboriginal people in cities were living in poverty, compared to 24% of non-Aboriginal people.[14] Stated another way, while Aboriginal persons accounted for an average of 1.5 per cent of the total population, they represented 3.4 per cent of the poor population in all cities in 1995. Other than non-permanent residents, the Aboriginal population had the highest incidence of poverty.

The CCSD study also indicates marked regional disparities in the poverty rate among the urban Aboriginal population, with the incidence of poverty being greatest in western urban centres. Winnipeg, Saskatoon, and Regina posted significantly high rates of Aboriginal poverty. In Regina, Aboriginal people accounted for 24.3 per cent of the poor population, more than three times their proportion of the total population. In Winnipeg and Saskatoon, Aboriginal people represented 17.6 and 22.5 per cent of the poor in those cities, respectively.

POVERTY RATES FOR ABORIGINAL IDENTITY POPULATION, BY CITY, 1995



Note: Aboriginal identity refers to persons who identified with being North American Indian, Métis or Inuit. Cities with a poor Aboriginal population of less than 1,000 persons were not included in this list.

Source: Prepared by the Canadian Council on Social Development using data from Statistics Canada's 1996 Census, custom tabulations.

(14) Canadian Council on Social Development, *Urban Poverty in Canada: A Statistical Profile*, 2000, p. 38.

Typically, then, cities with a sizeable portion of Aboriginal people were those with the highest incidence of Aboriginal poverty. Moreover, in Winnipeg, Vancouver, Regina and Saskatoon, census tract data revealed that the Aboriginal population was much more concentrated in a few areas, predominantly inner-city neighbourhoods, than in Toronto, Ottawa-Gatineau or Montreal. It has been suggested that the residential clustering of Aboriginal people in core areas of these cities can lead to relatively high and negative "concentration effects."

However, it should be recognized that not every urban Aboriginal youth faces the worst: there are areas of hope. Urban Aboriginals have a higher level of education than those on-reserve. Some urban centres – notably Thunder Bay, Montreal, Victoria, Toronto and Regina – manage to retain Aboriginal youth in school at rates nearing 80%, which is close to the 83% average attained by non-Aboriginal youth. But as for other socio-demographic factors, it is the large prairie cities of Edmonton, Calgary, Regina, Saskatoon and Winnipeg which, statistically, seem to present the greatest challenge to young Aboriginal people.

Comprehensive health statistics concerning the urban Aboriginal youth population are not readily available. However, it is known that Aboriginal youth have higher incidences of preventable diseases and disabilities, mortality rates, and suicide rates than that of other Canadian youth. In August 2002, Statistics Canada released its first-ever study looking into the health of the off-reserve Aboriginal population. Not surprisingly, the author of the report, Mr. Michael Tjepkema, found that Aboriginal peoples residing in cities and towns are generally in poorer health than the non-Aboriginal population. The study found that inequalities in health persisted between Aboriginal people who lived off-reserve and other Canadians after socio-economic and health behaviour factors were taken into account. This suggests that both socio-economic and health behaviour factors did not fully explain the disparity between Aboriginal and non-Aboriginal people in reporting fair or poor health.

Some key findings include:

- the off-reserve Aboriginal population was 1.5 times more likely than the non-Aboriginal population to experience a major depressive episode;

- when a broad range of socio-economic factors such as education, work status and household income were taken into account, the off-reserve Aboriginal population was still 1.5 times more likely than the non-Aboriginal population to report fair or poor health;

- the off-reserve Aboriginal population was 1.5 times more likely than the non-Aboriginal population to report at least one chronic condition such as diabetes, high blood pressure or arthritis; and

- the off-reserve Aboriginal population was 1.4 times more likely than the non-Aboriginal population to report a long-term activity restriction than the non-Aboriginal population. This difference was eliminated, however, once health behaviour factors were also taken into account.

CONCLUSION

The data indicates that the past policy neglect of urban Aboriginal issues is no longer tenable. In general, Aboriginal people fare considerably worse on nearly every social and economic indicator. These demographic indicators suggest that the well-being of Aboriginal people in cities has a direct impact on the well-being of the cities themselves, most especially in western Canada, where a substantial number of Aboriginal people reside. The Committee recognizes that the statistics presented to it are aggregates of a diversity of individual and local community circumstances. On the whole, however, urban Aboriginal people continue to occupy severely disadvantaged positions in Canadian society. This collective marginalization, if left unaddressed, can result in emerging inner-city ghettos and risk undermining community solidarity. This "dark underside" of city life for many Aboriginal people, as one commentator notes, represents "not only a tragedy for those who live it, but threatens the social fabric and the civility of the cities where Aboriginal populations are relatively or absolutely large."(15)

Governments need to adjust programming to meet urban realities. Program adjustment requires two elements: a fuller statistical description of the social landscape, which in turn must be predicated on a clarification of the murky jurisdictional waters in which programming is currently made.

There is, accordingly, a need for governments to adjust programming to meet urban realities. But program adjustment requires two elements: a fuller statistical description of the social landscape, which in turn must be predicated on a clarification of the murky jurisdictional waters in which programming is currently made.

(15) Cairns, p. 32. Two Roads to the Future. Policy options.

PART III: THE CONTEMPORARY JURISDICTIONAL FRAMEWORK

THE CURRENT AMBIGUITY

One of the most significant factors contributing to both the challenging circumstances facing many urban Aboriginal people, and the sub-optimal policy and programming environment, is disagreement between the federal and provincial governments over the question of responsibility for urban Aboriginal policy.

Calvin Hanselmann,
Senior Policy Analyst, Canada West Foundation

Aboriginal people who reside off reserve and in urban areas, irrespective of status, can be said to be the poor man of the Canadian constitution. The answer to the question of who is constitutionally responsible for handling Aboriginal issues depends on where Aboriginal peoples live, or what their status might be. It is the basis of an ongoing debate between federal, provincial, territorial and Aboriginal governments. This current jurisdictional ambiguity has serious implications concerning federal responsibility for: (i) First Nations people residing off reserve as well as Inuit not living in traditional territories, and; (ii) Métis and non-Status Indians.

Canada's policies fall short of meeting its constitutional obligations, and this is demonstrated by the narrow policy or legislative focus that now exists for First Nations citizens. It is obvious that there is a need for fundamental institutional change overall.

Grand Chief Dennis White Bird,
Assembly of Manitoba Chiefs

Federal responsibility for members of First Nations communities residing off reserve is unclear. To date, federal programs have been institutionalized and structured to deliver services through reserves. In 1983, the Report of the House of Commons Special Committee on Indian Self-Government (Penner Report) noted, with great concern, that despite the fact that the federal government has jurisdiction over "Indians and lands reserved for Indians" by virtue of section 91(24) of the *Constitution Act, 1867*, "federal laws and policies have consistently been designed to deny this constitutional responsibility insofar as Indians living off-reserve are concerned."(16) The Special Committee concluded that "Indians" living off reserve should have rights to special federal programs and that the "continuing responsibilities" of the federal government in this respect must be recognized. The Committee wishes to underline the fact that these status distinctions have been imposed upon Aboriginal peoples by Canadian

(16) House of Commons, *Special Committee on Indian Self Government*, 1983, p. 67.

governments. They are status or non-status, treaty Indians, Bill C-31[17] registrants, residing either on or off reserve, and the list goes on.

Twenty years after the release of the Penner Report, issues of jurisdiction and status remain largely unresolved:

> Unfortunately, Canada's policies fall short of meeting its constitutional obligations, and this is demonstrated by the narrow policy or legislative focus that now exists for First Nations citizens. ***It is obvious that there is a need for fundamental institutional change overall.***[18] [Emphasis added]

Federal responsibility for Métis and non-Status Indians remains, too, a matter of ongoing controversy. Although section 35 of *Constitution Act, 1982*, defines Aboriginal peoples as the "Indian, Inuit and Métis peoples of Canada," the federal government's current policy is that it's responsibility, with a few exceptions, extends only to Indian people resident on reserve, while provincial governments have a general responsibility for Aboriginal people living off-reserve.[19] Aboriginal peoples argue that the federal government has a responsibility to all Aboriginal people, not only status Indians and the Inuit. To date, however, neither the federal nor the provincial governments have accepted any special responsibility for the Métis and non-status Indian population.[20]

Aboriginal people living away from reserves, including status Indians, non-status Indians and the Métis are the clear majority of the Aboriginal population. They are, however, those least served by federal programming. Such an outstanding, foundational, issue contributes, in no small way, to the poor economic and social conditions experienced by so many Aboriginal people in this country. In the words of one witness:

---

(17) In 1985, Bill C-31 amended the *Indian Act* to comply with equality guarantees of the Charter by eliminating long-standing gender discrimination in registration provisions and restoring entitlement to *Indian status* under the amended Indian Act. There are, however, several outstanding concerns relating to Bill C-31. Notably, it was anticipated that the Bill would remove the category of "non-Status Indians" so that all First Nations members would be recognized as Indians under the *Indian Act*. The implication was that many off-reserve First Nations people would acquire Indian status and be accorded the rights and benefits enjoyed by Status Indians. For many this has not happened. It is beyond the scope of this report to conduct a detailed examination of Bill C-31provisions. However, we emphasize that outstanding C-31 issues continue to affect many off-reserve Aboriginal women and their children, and that these issues must be dealt with by the federal government on an urgent basis.

(18) *Proceedings*, 17 March 2003, Grand Chief Dennis White Bird.

(19) A 1939 Supreme Court decision (*Re Eskimos*) brought the Inuit within the meaning of "Indians" under subsection 91(24); recognizing a special federal role in relation to the Inuit. As with on-reserve registered Indians, the federal government provides a number of programs and services to Inuit communities.

(20) The status of the Métis and the non-registered Indian population under subsection 91(24) of the *Constitution Act, 1867* remains undetermined. As mentioned, the federal government maintains that it does not have exclusive responsibility for these groups, and that its financial responsibilities for these groups are thereby limited.

> When I talk about dealing with Aboriginal youth, whether they are on-reserve or off-reserve in urban communities, we need to address the broader issues. I return to the federal government meeting its fiduciary obligations to Aboriginal people regardless of where we live. We talk about jurisdiction. There is a big gap [in services] when Aboriginal people leave their communities.(21)

The Committee, having listened to Aboriginal groups and individuals who have appeared before us, believes that the federal role with respect to Aboriginal people living off reserve and in urban areas deserves further examination and subsequent resolution. A review of federal policy on this issue is past due, even were we to disregard the fact that 7 out of 10 Aboriginal people now live off reserve. Changing settlement patterns, coupled with impoverished social conditions, require policy-makers to meaningfully address the current "geographies of policies, rights and administration."(22)

FEDERAL/PROVINCIAL ROLES AND RESPONSIBILITIES

The failure of federal and provincial governments to accept, clarify and coordinate their jurisdictional roles and responsibilities has resulted in what the *Royal Commission on Aboriginal Peoples* called a "policy vacuum," with the needs of urban and off-reserve Aboriginal people as the first casualty in this jurisdictional "no man's land."

The federal government exercises its responsibility for First Nations people through the Department of Indian Affairs and Northern Development (DIAND). The Department has primary, though not exclusive, responsibility for meeting the federal government's constitutional, legal, treaty and political responsibilities to First Nations, Inuit and Northerners. It does not, however, acknowledge a legal or constitutional responsibility for non-Status, Métis, or First Nations people residing off-reserve. The result is that these groups do not benefit from the $6 billion annual budget of DIAND, which includes health, education, housing, economic development, cultural and social programming:

> The federal government has restricted its provision of services to Indians living on reserves and to Inuit and Indians living in northern communities. With the exception of some education and health benefits, federal services are not available once Indian people leave the reserve or Inuit and Indians leave their northern communities. Métis and all others who are not Indians as defined by the *Indian Act* receive few services under federal legislation.(23)

As a result of this restriction, Aboriginal people living off reserve must look to provincial and municipal governments for the provision of public services. The *Royal Commission on Aboriginal Peoples* found, however, that provincial administration had its limitations. While Aboriginal people living in urban environments could, in theory, access provincial programs of

(21) *Proceedings*, 1 April 2003, Anne Lesage, Executive Director, Thunder Bay Indian Friendship Centre.

(22) Evelyn Peters, *Developing Federal Policy for First Nations People in Urban Areas: 1945-1975*, The Canadian Journal of Native Studies XXI, 1(2001): 57-96.

(23) Royal Commission on Aboriginal Peoples, *Aboriginal Peoples in Urban Centres*, Report of the National Round Table on Aboriginal Urban Issues, 1993, p. 5.

general application, many faced serious challenges accessing those services and would have preferred culturally appropriate programming.

Traditionally, most provinces have maintained that, in general, the federal government has primary jurisdiction over, and, more importantly, financial responsibility for, all of Canada's Aboriginal peoples – including off-reserve registered and non-registered Indians and Métis.

EMERGING TRENDS

Some provincial governments have recently taken an increasingly active role to improve their relations with Aboriginal communities. Saskatchewan is a case in point. Its *Metis and off-Reserve First Nations Strategy* is a strategic and comprehensive approach in addressing the needs of the urban Aboriginal population, and by extension, the social and economic well-being of the broader community:

> Our future in Saskatchewan depends on our ability to ensure that Aboriginal and non-Aboriginal people no longer live in cultures that are isolated from one another … It is fundamentally important for the social health of our communities, and beyond, in Saskatchewan that we find healthy ways for that integration, that intersection of two cultures, two societies, and in many cases two races, to be positive and constructive rather than negative and dysfunctional.[24]

The evidence of a shift in provincial thinking goes beyond the Saskatchewan example. To varying degrees, it can be seen in the emergence of provincial policy frameworks and introduction of Aboriginal-specific programming in several provinces across the country.[25] For instance, in 1999 the Alberta government released its Aboriginal policy framework: – *Strengthening Relationships* – and in its 2001 Speech from the Throne, the provincial government of British Columbia committed itself to redoubling its efforts to address urban Aboriginal issues.

Despite its historic reluctance to provide programs and services for urban and off reserve Aboriginal residents, the federal government has also begun to acknowledge the necessity of increasing its activity in this area. There are approximately 80 federally targeted programs for off-reserve and urban Aboriginal residents in a range of policy fields, including health, homelessness, training, employment, education, justice, childcare, youth and cultural support.[26] A list of federal programs for urban Aboriginal people is appended to this report. Other notable steps taken by the federal government include:

---

(24) *Proceedings*, 25 February 2003, Brent Cotter, Q.C., Deputy Minister, Government Relations and Aboriginal Affairs, Government of Saskatchewan.

(25) In its January 2002 report entitled *Enhanced Urban Aboriginal Programming in Western Canada*, the Canada West Foundation found that a number of provincial governments have implemented a range of enhanced programs for urban Aboriginal people in their major cities. The report is available on-line at www.cwf.ca.

(26) Senate Standing Committee on Aboriginal Peoples, *Proceeding*, First Session: Thirty-Seventh Parliament, 27 November 2001, Fred Caron, Assistant Deputy Minister, Aboriginal Affairs Secretariat, Privy Council Office.

- in the Government of Canada's *2002 Speech from the Throne* the needs of Aboriginal people residing in cities were recognized for the first time;[27]

- the April 2002 interim report of *Prime Minister's Task Force on Urban Issues* made several important recommendations aimed at alleviating some of the pressures shouldered by urban Aboriginal People;[28] and

- in response to the socio-economic needs of the urban Aboriginal population, in 1998, the federal government launched its *Urban Aboriginal Strategy* (UAS). Relying on *existing* programs and services, the UAS seeks to enhance coordination, improve horizontal linkages and policy integration within the federal government and partner with other stakeholders to better address the needs of urban Aboriginal people.

Notwithstanding their respective jurisdictional positions, federal and provincial governments are clearly involved in urban Aboriginal program and policy development. Efforts, however, are ad hoc and disjointed, with resources inefficiently used and programs duplicated. As discussed later in the report, much of this program activity is developed in isolation from one another. The result is an uncoordinated, labyrinthine programming landscape.

Notwithstanding their respective jurisdictional positions, federal and provincial governments are clearly involved in urban Aboriginal program and policy development. Efforts, however, are ad hoc and disjointed, with resources inefficiently used and programs duplicated. Much of this program activity is developed in isolation from one another. The result is an uncoordinated, labyrinthine programming landscape.

THE PORTABILITY OF RIGHTS

The courts are increasingly challenging the current federal policy framework, which specifically attaches rights to residency on reserve. Notably, in its 1999 *Corbiere* decision,[29] the Supreme Court of Canada extended the right of band members living off reserve to vote in band elections, in those instances where elections are held under the provisions of the *Indian Act*. The Supreme Court ruled that you could not discriminate against band members based on where they live and found that discrimination based on residency violated section 15 of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*.

Corbiere may well have profound implications for the broader rights of non-resident members. A logical extension of the rationale provided for in *Corbiere* could be that it is discriminatory to deny access to programs and services to non-resident members, as it is discriminatory to deny them voting rights. The Assembly of First Nation's own analysis of the

(27) In its 2002 Speech from The Throne the government committed itself to working with "interested provinces to expand on existing pilot programs to meet the needs of Aboriginal people living in cities."

(28) The full interim report is available on the Prime Minister's Caucus Task Force on Urban Issues Web site: www.liberal.parl.gc.ca.

(29) *Corbiere* v. *Canada*, [1994] 1 C.N.L.R. 71 (F.C.T.D.).

1999 *Corbiere* decision points to its potential impact on the availability of programs and services for members living off-reserve:

> *Corbiere* has raised the issue of whether or not non-resident members have the right to programs and services. Under *Corbiere*, the right to vote might also mean the right to programs and services.(30)

The office of the Federal Interlocutor for the Métis and Non-Status Indians commented:

> One is the *Corbiere* case, in which the right of off-reserve people to vote in band elections was upheld. That, in my own view, is going to change the face of Indian politics significantly.(31)

The current disparity in the range of available programs and services to off reserve residents is a source of great frustration and represents a longstanding grievance. In his appearance before the Committee, then National Chief of the Assembly of First Nations, Matthew Coon-Come, told the Committee that "members who have chosen to live in those [urban] areas should be provided, without penalty, the same services and programs that they would have elsewhere."(32) Other witnesses also emphasized that the issue of mobility rights is a matter of priority that must be dealt with by the federal government:

> If they live off-reserve, then perhaps they do not have the same level of access as the person who lives on reserve next door to the Chief. A reserve is like a little village, where everybody knows everybody and everybody is related … There are hardships for the people who move away. The portability of rights is a real problem.(33)

> Unfortunately, First Nations under the Indian Act do not receive funding for programs and services for off-reserve members, although we are politically accountable to off-reserve members. Decisions made by the Supreme Court of Canada, *Corbiere*, *Delgamuukw* and *Musqueam* helped to clarify and reaffirm responsibilities a band has to their off-reserve membership. These decisions also support the position that First Nations have about the portability of treaty and inherent rights of their people and that of First Nation governments.(34)

---

(30) Assembly of First Nations, *The Corbiere Decision: What it means for First Nations*, p. 16.

(31) *Proceedings*, 27 November 2001, Mr. Fred Caron.

(32) Senate Standing Committee on Aboriginal Peoples, *Proceedings*, First Session: Thirty-Seventh Parliament, 11 June 2002, Matthew Coon Come, National Chief, Assembly of First Nations.

(33) Senate Standing Committee on Aboriginal Peoples, *Proceedings*, First Session: Thirty-Seventh Parliament, 6 March 2002, Barbara Caverhill, Acting Director, Employment and Human Development, Department of Indian Affairs and Northern Development.

(34) *Proceedings*, 17 March 2003, Grand Chief White Bird.

Corbiere, and other recent court cases[35] are beginning to lend strong support to the argument made by First Nation governments for some time that Aboriginal and Treaty rights are not confined to the boundaries of the reserve. In other words, rights are portable and the authority of First Nation governments extends beyond reserve boundaries. Witnesses, however, informed the Committee that federal policy is presently designed in such a way that when a First Nation member leaves the reserve boundary, their identity and rights must also be left behind.

In their appearance before this Committee, officials from the Department of Indian Affairs and Northern Development informed us that the Department was planning a fundamental policy review of its policy in this regard. We were told:

> We have started a fundamental policy reform, so fundamental that in fact I have had to assign a whole team exclusively to that. One of the issues that the team is addressing is that of eligibility. Right now … it is based on residency. We are, however, wondering whether that really is a good idea. Does that truly reflect the true identity of the person? The person is just as Aboriginal on the reserve as off. Perhaps we should attach eligibility to the person rather than residency, and that is one of the policy options for reform that we are considering.[36]

The increasing urbanization of Aboriginal people is amplifying these pressures towards the need for a new direction in policy development.[37] Current Aboriginal demography and the emerging jurisprudence in the area of off-reserve rights, suggest that the Department's mandate no longer fully corresponds to the geographic identities of Aboriginal peoples. It is clear to us that the Department's current mandate, in which its primary responsibility is to First Nations living on reserve and the Inuit, can no longer truly provide an adequate legislative basis upon which to address the needs of the vast majority of Aboriginal people; two-thirds of whom

Witnesses informed the Committee that federal policy is presently designed in such a way that when a First Nation member leaves the reserve boundary, their identity and rights must also be left behind.

(35) In the Federal Court of Canada's 2002 decision, *Misquadis* v. *Canada*, the applicants, off reserve Aboriginal labour market organizations, wanted Human Resources Development Canada (HRDC) to ensure its benefits are provided to all Aboriginal people equally. The central issue was whether the HRDC violated section 15 of the Charter by not focusing its Aboriginal Human Resource Development Agreements (AHRDA's) on reserve-based communities. Justice Lemieux found that the manner in which HRDC applied its AHRDA agreements was, in fact, discriminatory, and directed the Department to undo its exclusion.

(36) *Proceedings*, 6 March 2002, Chantal Bernier, Assistant Deputy Minister, Socio-Economic Policy and Programs Sector, Department of Indian Affairs and Northern Development.

(37) The profound demographic shift in the population and geographies of Aboriginal people has a profound implication for the federal role toward First Nations members. It has meant that over time the federal government has seen it responsibility extend to less and less people.

today live off reserve. Consider, for instance, that ***of the nearly $8 billion dollars the government will spend in the 2002-2003 fiscal year, only $270 million flows to urban and off-reserve programming***. The Committee is therefore of the opinion that the portability of rights of First Nations must be dealt with as a matter of priority.

Accordingly, we recommend that:

Recommended Action

The Department of Indian Affairs and Northern Development, in collaboration with First Nations:

- **Develop procedures and guidelines recognizing the portability of rights of First Nations people.**

- **Guidelines and procedures must include estimates for the necessary financial resources required to provide equitable access to programs and services to resident and non-resident members.**

The Committee expects that all actions taken by the Department with regard to this recommendation will be in full partnership with First Nations.

The recognition and implementation of mobility rights will have numerous implications for First Nation communities, not least of which is their financial capacity to provide services to non-resident members. These are concomitant questions that require careful consideration: how should rights be balanced so that the interests of resident and non-resident members are respected? What is the role and responsibilities of First Nation governments for their citizens, on and off reserve? What is the federal government's role and responsibility to off reserve members? Furthermore, the portability of rights issue touches upon the very foundations of citizenship for First Nation governments. Accordingly, First Nations must be given sufficient time to develop their own policies and procedures with regard to the rights and interests of all its members as well as a strong voice in designing policies that so materially affect their governments and citizens.

Further, this Committee feels strongly that the federal government must take formal steps to clarify and resolve the rights of the Métis people of Canada. Although constitutionally recognized as one of three Aboriginal groups in Canada, the Métis do not enjoy the same rights as First Nations people and the Inuit. The scope of Métis rights to hunt and fish as well as the broader legal implications of their inclusion in the constitution requires resolution. Moreover, the recent Supreme Court of Canada decision in the case of *R. v. Powley*[38] will have important implications for policy-makers and force outstanding Métis issues more vigorously onto the public policy agenda.

(38) *R.* v. *Powley*, 2003 SCC 43.

Accordingly, this Committee further recommends that:

Recommended Action

> **The federal government must enter into formal negotiations with the appropriate Métis organizations to clarify and resolve outstanding jurisdictional and rights issues of the Métis people of Canada.**

GETTING BEYOND JURISDICTION: THE ISSUE OF POST-SECONDARY EDUCATION

> *We will speak to the core issues that affect youth: education, education, education*
> …
>
> ***Mr. Robert Adams,***
> **Executive Director, Native Canadian Centre of Toronto**

Post-secondary education support for Aboriginal students is another challenge facing urban Aboriginal people, largely as the result of jurisdictional disagreements. This is an area in which Aboriginal youth fall through the jurisdictional cracks of program delivery. While governments argue over their respective responsibilities, another generation of youth is denied access to those opportunities essential to creating a better life. These jurisdictional problems only aggravate the burdens of the misdirected policies of the past.

> ***Urban Aboriginal people, for the most part, have been left behind in terms of benefiting from Canada's economic prosperity, and sadly, they have been neglected too often by governments that argue on the semantics of responsibility.***
>
> **Privy Council Office, *Urban Aboriginal Strategy: An Analysis***

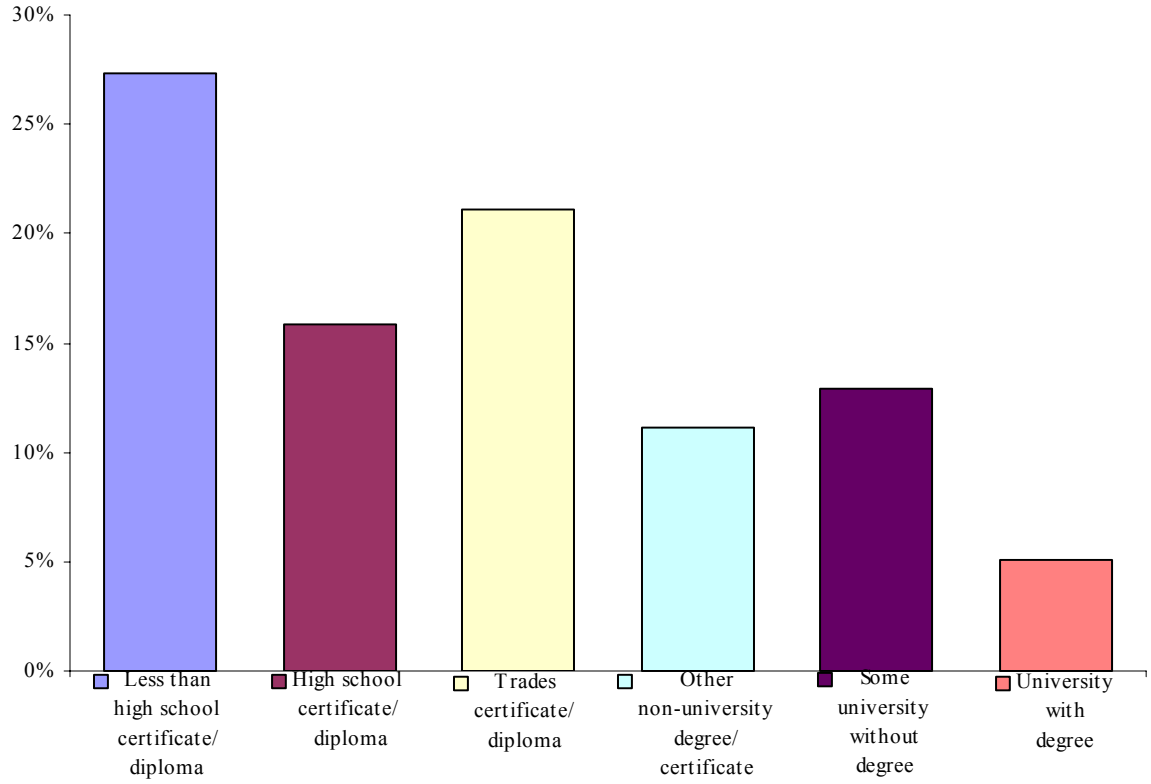
Supporting the education of all Aboriginal youth is necessary to create long-lasting solutions for this disadvantaged segment of the population. In a technological, globalized world which prizes knowledge workers, we can ill-afford to make primary, secondary, or higher education a casualty of narrow policy thinking. It is a matter of entitlement and basic common sense not to fail this generation of Aboriginal youth. Yet, in higher education, this is what we are doing.

RECASTING THE CURRENT APPROACH TO POST-SECONDARY EDUCATION

A post-secondary education is essential to improving the economic and social outcomes of Aboriginal youth and reducing the disparity that continues to exist between Aboriginal and non-Aboriginal people. According to data compiled by Statistics Canada and presented before the Committee, the gap in employment levels between Aboriginal and

non-Aboriginal youth narrows significantly if we focus on youth with a university degree.[39] For instance, in 1996, Aboriginal youth without a high school leaving certificate reported an unemployment rate of 40%. In contrast, unemployment rates were only half as high for those with secondary (23%) or college (20%) completion. Young Aboriginal people with a university degree recorded the lowest rate, at 9%.[40] Thus, an increasingly important mitigating factor offsetting poor employment outcomes for Aboriginal youth is education. The 2001 census data confirms this reality.

Unemployment Rate by Educational Attainement, Aboriginal Population, Canada, 2001 Census



Source: The Canada West Foundation, 2003.

The positive correlation between education and employment is not a surprisingly new idea. What is novel, however, is how pronounced this link is for Aboriginal youth. Young Aboriginal people with higher educational levels can expect to *markedly* increase their likelihood of employment and to raise their expected income level. Professor Eric Howe, University of

(39) Senate Standing Committee on Aboriginal Peoples, *Proceedings*, First Session: Thirty-Seventh Parliament, 4 December 2001, Doug Norris, Director General, Census and Demographic Statistics, Statistics Canada.

(40) Heather Tait, *Educational Achievements of Young Aboriginal Adults*, Canadian Social Trends, Spring 1999, p. 8. Statistics Canada – Catalogue No. 11-008.

Saskatchewan, whose research concluded that Aboriginal people have the highest average dollar rate of return on their investment in education, underscored this point. Moreover, Professor Howe's research shows that at the very top educational levels, Aboriginal people earn approximately equal amounts as their non-Aboriginal counter-parts.

Higher education is also critical to ensuring meaningful employment in an increasingly competitive knowledge-based economy. The days when a high school education was sufficient for obtaining gainful, long-term employment are behind us. The labour market has changed dramatically in the last decade due, in large measure, to technological changes and the processes of globalization. Post-industrial economies place a high premium on knowledge and skills, and never before has the link between education and employment become so vital. Studies, such as the Alberta National Round Table on Learning, suggest that by 2004, one in four jobs will require a university degree. In his testimony, Mr. John Kim Bell observed:

> We are witnessing the dying days in which secondary education is the bare minimum for employment. New jobs that will be created in the future will require diplomas or degrees that come with new skills and as a result, improved education is not only essential to finding a job, it will be necessary to keeping one."(41)

Despite some assuring gains, however, Aboriginal youth continue to lag behind the rest of the Canadian population, at a time when jobs require more and more education.

The recent 2001 census figures indicate that the education gap is narrowing, but it is still wide among university graduates. While the proportion of Aboriginal people without a high school diploma decreased from 45% in 1996 to 39% in 2001, the proportion of Aboriginal people with post-secondary training continues to lag behind the rest of the country. Compared to 38% of Aboriginal youth with post-secondary education (up from 33% in 1996), 53.4% of non-Aboriginal people had post-secondary credentials. When we unravel these percentages we begin to appreciate their full impact. In Saskatchewan, for example, 460 Aboriginal youth who were out of school held a university degree in 2001, compared to 9,445 non-Aboriginal youth.(42)

This younger age structure represents a future opportunity for cities, especially in western cities. As the non-Aboriginal population enters retirement, forecasts suggest skilled labour shortages. The younger urban Aboriginal population could help alleviate these shortages as it comes of labour force age. Such an opportunity, however, will be lost if young Aboriginal people in Canada's cities are unable to fully participate in the labour force.

Calvin Hanselmann,
Canada West Foundation

(41) National Aboriginal Achievement Awards, *Taking Pulse*, publication submitted to the Senate Committee on Aboriginal Peoples, p. 8.

(42) Globe and Mail, Alanna Mitchell, *The New Canada: Changing Native History*, 17 June 2003.

The gulf is staggering, and for many urban centres, unsustainable. Cities are vital nodes of the global economy and their continued prosperity is threatened by the anticipated shortfall of skilled workers. The impending labour shortage is a serious concern for business, labour and governments. Aboriginal youth, a growing segment of urban populations, are an important resource to help meet labour needs. Witnesses told us that young Aboriginal people hold out great promise in being able to bridge the impending gap in Canada's shrinking labour force.

For business and community leaders, educated and motivated Aboriginal youth could form a dynamic and key component of tomorrow's labour force. Unless we begin to address the structural barriers, this cannot happen.

REFORM OF THE POST-SECONDARY STUDENT SUPPORT PROGRAM

Canada's failure rests, in large part, with the Department of Indian Affairs and Northern Development's unique interpretation of its mandate. The Department's Post-Secondary Student Support Program (PSSSP) does not make residency on reserve a requirement for eligibility. Yet, eligibility is restricted to Status Indians and the Inuit, effectively excluding the Métis and non-Status Indians from benefiting equally from the program. Several witnesses voiced their frustration with this restriction, based, as it were, on arbitrary status distinctions:

> The post-secondary education funding available for Status Indians, although not limited to the reserves, is a fundamental issue for us. We need to take another look at how we can assist more young Aboriginal people with their education.(43)

> Because we are non-Status Indians, we are not eligible for assistance from the Department of Indian Affairs … and have to depend upon provincial programs of general application.(44)

The Committee was told repeatedly that the current federal policy applies a narrow jurisdictional approach that no longer mirrors current demographic and political realities. A broader approach to these issues is necessary if we genuinely wish to move the agenda forward in the area of education.

Higher education, as was recently observed, is the heart and soul of the Aboriginal community's rise from desperation to middle class.(45) And laying down the honest foundations for the development of a vibrant middle class requires governments to think and act proactively.

---

(43) Senate Standing Committee on Aboriginal Peoples, *Proceedings*, First Session: Thirty-Seventh Parliament, 16 April 2002, Dwight A. Dorey, National Chief, Congress of Aboriginal Peoples.

(44) Senate Standing Committee on Aboriginal Peoples, *Proceedings*, Second Session: Thirty-Seventh Parliament, 2 April 2003, Chief Betty Anne Lavallée, C.D., New Brunswick Aboriginal Peoples Council.

(45) *Ibid.*, Alanna Mitchell.

The issue, as several witnesses pointed out, is that current federal programming tends to be mainly reactive. As one witness observed:

> I believe that envisioning and building the future in the way that we imagine it should be, to be proactive rather than reactive is more beneficial.(46)

Aboriginal youth told us they feel governments see them as problems to be fixed rather than as a resource to be nurtured.

> We have to get proactive with young people. We have to stop looking at youth like they are defects, like they are problems that need to be fixed.(47)

Reform and dedicated support for post-secondary education is vital to creating that kind of deep structural change. Notwithstanding the Department's position with respect to its mandate, the status-based restriction on eligibility for post-secondary education assistance must be reconsidered. The urgent need to lift Aboriginal youth out of their circumstances in a permanent and meaningful way, we believe, makes this policy increasingly difficult to justify.

Higher education is a means by which Aboriginal people can begin to reverse the trend of their historic social and economic exclusion from influential centres of decision-making. Their notable absence in senior levels of industry and government effectively leaves them without a voice in areas of great influence.

> The danger of under-representation of Aboriginal peoples in these quantitative occupations is a great concern to us all as a society. We are missing out on an opportunity to influence decisions that have dramatic social consequences.(48)

The link between education and employment is a critical one, so is the relationship between unemployment and social despair. The lack of access to meaningful employment places these youth at risk for a number of social problems. Facing extreme economic marginality, many may doubt that they are able to achieve approved societal goals, thereby making criminal activity, for some, the primary route to gaining material wealth. Involvement in various illegal enterprises can provide short-term financial and social gain. Youth risk becoming embedded in this lifestyle, making it

The lack of access to meaningful employment in the regular economy places these youth at risk for a number of social problems.

(46) *Proceedings*, 11 February 2003, Mr. John Kim Bell.

(47) *Proceedings*, 18 March 2003, Vancouver Aboriginal Youth Round Table, Ms. Melanie Mark, Urban Native Youth Association.

(48) *Proceedings*, 17 March 2003, Gisele Campbell, Employment Equity Advisor, Manitoba Hydro.

difficult to leave. Poor education, few employment skills, and sparse job experience provide little basis for these youth to pursue legitimate career paths.[49]

If the challenges they face are ignored, it can, and will, have negative consequences for both Aboriginal communities and Canadian society as a whole. There is a pressing need for governments to invest resources in youth initiatives aimed at improving educational outcomes, so that Aboriginal youth acquire the training and skills needed to obtain meaningful employment. The *Labour Market Profile* suggests that access to the Canadian labour market is particularly precarious for this segment of the youth population. Aboriginal youth warrant particular attention as they tend to be among the least educated of all youth and that they most likely would benefit from investing further in education.[50]

The federal government has acknowledged the importance of improving the educational outcomes for Aboriginal children and youth. In its efforts to address the gap in life chances between Aboriginal and non-Aboriginal children and youth, the Government of Canada, in its *Speech from the Throne* (2002), signalled that First Nation education was to be a priority:

> The government will take additional measures to address the gap in life chances between Aboriginal and non-Aboriginal children … The most enduring contribution Canada can make to First Nations is to raise the standard of education on-reserve. The government will work with the recently created National Working Group on Education to improve educational outcomes for First Nations children, and take immediate steps to help First Nations children with special learning needs.[51]

The Committee applauds that commitment, but continues to believe that the educational outcomes for *all* Aboriginal children and youth should be a priority for the Government of Canada, and that commitment should not be limited solely to First Nation education, but must also address the educational needs of the Métis and non-Status Indians.

The Committee is well aware that there is no 'silver bullet', no easy solution to the many challenges confronting Aboriginal youth. We are also keenly aware that there are limits to what can be achieved through a strategy that focuses on encouraging post-secondary participation, but fails to consider the broader social and educational environment. However, where structural barriers do exist, policy-makers *must*, in the best interests of Aboriginal youth, act to remove them.

---

(49) The situation of Aboriginal youth in Canada illustrates this point. Faced with economic and social marginalization, the rate of criminal activity is much higher than for the non-Aboriginal population. Moreover, the rise in Aboriginal youth gangs, particularly in western cities such as Winnipeg, Edmonton and Vancouver, can also provide a sense of identity and community to what, in essence, is a disenfranchised part of Canadian society.

(50) Human Resources Development Canada, *Profile of Canadian Youth in the Labour Market*, 2000, p. 20.

(51) Government of Canada, *The Canada We Want*, Speech from the Throne, 37th Parliament, Second Session.

Ensuring meaningful access to higher education for Aboriginal youth is an investment we make not only in their future, but our own as well. It is difficult to comprehend how we can deny any Aboriginal youth desirous of continuing their education a chance to do just that: a chance to lift themselves up, and out of, appalling social conditions.

As a society, we can question our responsibility for the misguided policies of the past, but should we not be morally and socially responsible to restore to Aboriginal youth today that which should never have been taken from those of yesterday: their hope for the future and a chance to take their rightful place in it? A university education, in itself, may not suffice in undoing the numerous social ills that plague so many innocent youth, but it is an important stepping-stone to restoring their well-being and confidence. A well-educated Aboriginal youth will be less vulnerable to a range of social and economic factors that erode their ability to be full, productive members of Canadian society, as well as to be able to contribute to the capacity of their own communities and institutions. To believe we owe them any less is unconscionable.

The Committee is further concerned that while funding for post-secondary education has increased slightly it has not kept pace with the rapid growth in the Aboriginal population or the rising costs of tuition.

Indian and Northern Affairs Canada[52]
Post-Secondary Education Expenditures
1989-2003

1989-1990	$142,000,000
1990-1991	$189,000,000
1991-1992	$193,430,000
1992-1993	$200,842,000
1993-1994	$212,180,000
1994-1995	$246,874,000
1995-1996	$260,379,000
1996-1997	$268,596,000
1997-1998	$274,281,000
1998-1999	$281,924,000
1999-2000	$280,062,000
2000-2001	$283,978,000
2001-2002	$285,464,000
2002-2003	$297,882,000*
2003-2004	$303,840,000*

(52) Source: The Department of Indian Affairs and Northern Development.

Accordingly, the Committee recommends that:

Recommended Action

- **The federal government must ensure the eligibility criteria for the Post-Secondary Student Support Program (PSSSP) be broadened to include all Aboriginal groups irrespective of status.**

- **The budget for the PSSSP must be enhanced to correspond to the increased levels of applicants that will result from the removal of status-based restrictions.**

- **Funding for the PSSSP must be appropriately indexed to correspond to rising tuition fees and the growth in the Aboriginal youth population.**

PART IV: PROGRAMS AND SERVICES

In cities all across Canada, existing services are failing to meet the needs of urban Aboriginal people: that is the conclusion advanced by the 1996 *Royal Commission on Aboriginal Peoples*. With respect to Aboriginal youth, the Commission noted that their needs were often "overlooked or underestimated by service agencies developing and delivering programs."(53) This fits the evidence presented to us. Many Aboriginal organizations are not specifically or solely mandated to support the needs of youth. An example; while friendship centres offer some programs for urban youth, their resources must stretch over a number of areas. The result is an inadequate range and level of service for youth specific initiatives. Yet the needs of youth are complex, multi-faceted and growing. Most other Aboriginal service providers face an equally similar reality.

The evidence before this Committee also suggests that Aboriginal youth in urban areas are reluctant to use mainstream services, preferring instead to use Aboriginal community organizations as the primary service providers, or, in some instances, to act as intermediaries with mainstream agencies. Much of the reluctance has to do with the historical legacy of discrimination toward Aboriginal peoples.

This section presents the major challenges facing program development and service delivery for urban Aboriginal youth: the capacity of urban Aboriginal communities and young urban Aboriginals to tap into programs and services; the need for long term funding that overcomes the problems created by short term funding cycles; the need for taking a holistic approach; the provision of culturally appropriate programming; and, how mainstream service providers can identify programming gaps to better reach urban Aboriginal youth.

KEY PRINCIPLES FOR EFFECTIVE SERVICE DELIVERY

1.1 Support for Community-based Urban Aboriginal Initiatives

Witnesses held a general consensus that a "one size fits" all approach to service delivery will not effectively reach urban Aboriginal residents, including youth. Overarching national or provincial goals are best met by having decisions on how to provide services agreed to by local communities and based on local circumstances and needs.

However, identifying and linking effectively with local urban Aboriginal communities can be problematic. The difficulty in urban areas is to determine who speaks for the community and in fact what is the community. According to one witness:

> Another cause of the difficult policy and programming environment is the near absence of effective urban Aboriginal political and policy voices. In many cities, urban Aboriginal people lack effective voices

(53) The Report of the Royal Commission on Aboriginal Peoples, *Urban Perspectives*, 1996, Volume 4, Chapter 7, p. 563.

> with which to participate in designing and implementing policies. This is to some extent understandable, since urban Aboriginal people are not homogeneous. Aboriginal people in every major city in Canada are drawn from any number of Aboriginal identities, nations and histories. Since so many cultures and identities are represented in urban settings, it is not surprising when representation is contested or absent.(54)

But this is not to say that, despite difficult challenges, urban Aboriginal people should not be encouraged to identify their own community in the context of their various needs. Moreover, we strongly believe that all levels of government should assist urban Aboriginal people develop their own solutions, rather than imposing them. Governments need to acknowledge that urban Aboriginal people know what their problems are, that they are in a much better position to identify appropriate solutions, and know that they need adequate resources applied in accordance with their own priorities to implement locally developed initiatives. That said, governments should not hold a purely passive funding role. Urban Aboriginal communities should not be expected to find all the solutions to their problems which exist in the broader context of Canadian society. Therefore, we strongly urge governments to acknowledge that community-designed initiatives are often more effective than programs developed in centralized government ministries. Accordingly, in structural terms, government departments need to delegate to Aboriginal service providers the authority to customize services and react flexibly to local circumstances.

1.2 Involve Youth in Decision-making Processes

Aboriginal youth want meaningful engagement with, and participation in, the debate about their future, and in any potential solutions. According to witnesses, ***it is critical that youth have a voice and sense of involvement and belonging in matters that affect them***.(55) Youth appearing before the Committee stressed the importance of being involved in the various aspects of program design, development and delivery.

> Aboriginal youth want to be included in the debate, not as subjects but as full and equal partnered participants. We do not want you to tell us what we should do. We want you and our own leaders to work with us to find out what exactly we can do, how far we can go, how high we can reach, what walls we can knock down, what barriers we can stretch, what vistas we can surpass, and what wonders we can accomplish. That is why we are here today.(56)

> We believe the most important change you could and should recommend is that youth need to be involved in all aspects of

(54) *Proceedings*, 17 June 2003, Mr. Calvin Hanselmann.

(55) *Proceedings*, 16 April 2002, Ms. Jamie Gallant, Youth and Labour Market Intern, Congress of Aboriginal Peoples.

(56) *Proceedings*, 16 April 2002, Ms. Jamie Gallant.

program development and delivery. We believe that projects that exist and are successful are that way because youth involvement has been maintained from start to finish.[57]

When youth hear about a government initiative, they would like to be consulted. They would like to gather in a room to discuss the issue and to provide some input.[58]

Aboriginal agencies and political organizations observed:

An overview of the growing literature on best practice shows it is focused very much on governance, administration, systemic aspects of organizations and accountability. One is that projects are most effective – and this was the number one thing our youth pointed out – when they are initiated and administered by youth. That is now the number one priority in our board's youth strategy: We must have youth-accountable and youth-administered projects.[59]

As recommended in the Assembly of First Nations' Urban Task Force Report, First Nations people, and more specifically First Nations youth, should design and deliver their own youth programs. They are best suited to make them relevant, sustainable and culturally specific to our youth.[60]

1.3 Foster Community and Youth Capacity Building

Youth, however, should not be set up to fail. Program and policy initiatives that are youth-driven will be most effective when partnered with or integrated into other community services and should involve the requisite input of elders, parents and mentors.

Finally, while greater efforts are being made to include youth in the development of policies and programs, this inclusion needs to be stabilized and entrenched in organizational structures and government processes. Some positive trends are emerging. More and more, Aboriginal organizations are establishing youth councils and youth advisory bodies. In May 1998, Federal/Provincial/Territorial Ministers responsible for Aboriginal Affairs and national Aboriginal leaders agreed to develop a *National Aboriginal Youth Strategy* (NAYS). The Strategy is intended to provide a framework to assist governments, institutions, and Aboriginal organizations in the development of policy and, design and delivery of programs and services for or accessed by Aboriginal youth. Youth play an integral part in the NAYS.

---

(57) *Proceedings*, 11 June 2002, Ms. Ginger Gosnell, Youth Representative, Assembly of First Nations.

(58) *Proceedings*, 4 June 2002, Ms. Jelena Golic, Youth Intervenor, Native Women's Association of Canada.

(59) *Proceedings*, 1 May 2002, Gail Valaskakis, Director of Research, Aboriginal Healing Foundation.

(60) *Proceedings*, 11June 2002, Matthew Coon Come, National Chief, Assembly of First Nations.

While such measures are laudable, their reach is limited. There exists a need to involve Aboriginal youth much more broadly at the grass-roots level. Local community-based youth initiatives should ensure that youth input is obtained, and that youth are "part of the development, implementation, measurement and evaluation processes."[61] In this way, Aboriginal youth are mentored, empowered, and able to develop leadership skills in familiar and safe environments.

The expectation by governments that Aboriginal communities and youth will become increasingly involved in program and policy processes that affect them can place a heavy burden on the still comparatively small number of youth who have developed the skills and confidence to participate in such processes. Governments need to provide youth with the ability to design and deliver programs, and give them the concomitant training and resources to do so. It is crucial to strengthen the capacity of urban Aboriginal communities, and their youth, in order that they manage their interaction with government departments effectively and gain access to funding sources, rather than rely on a few overworked individuals.

Various witnesses identified the need to strengthen and encourage youth capacity building as part of an effective program development and service delivery model:

> How can you access funds if you do not have the capacity to write a decent proposal or to do community mapping and the organization that you are working for is stretched to the limit? They are stretched because so much is asked of them already for the funding they receive.[62]

We cannot reiterate enough that strategies that promote youth leadership skills and mentoring initiatives are crucial to developing this capacity.

1.4 Funding Certainty and Flexibility

A consistent complaint to the Committee is that funding for programs is too short to demonstrate successful outcomes. The needs of youth are complex and short-term approaches are bound to fail. Sustained and adequate funding is necessary to assist Aboriginal organizations within urban settings develop coordinated and holistic responses. Witnesses suggested that funding cycles of limited duration materially restrict the ability of Aboriginal agencies to develop the long-term strategies required to address the needs of youth:

> We have learned that it takes years to develop effective programs for native youth on the street. Funders need to appreciate that kids are very damaged. Robert was one of many who needed long-term service commitments. One-shot projects of two years at a time, anything less than five years, do not constitute money well spent. We

(61) Nova Lawson, Coordinator, Aboriginal Initiatives, Lakehead University, *Submission*, p. 20.

(62) *Proceedings*, 11 June 2003, Ms. Ginger Gosnell.

> should operate on the premise that the shorter the time frame of a given project, the less potential there is for effectiveness.(63)
>
> For the most part, current youth programming receives only minimal and short-term funding. It does not allow youth to focus on high-risk areas such as HIV/AIDS, substance abuse, violence, homelessness and sexual exploitation. Funding must be made available for awareness and prevention programs around these issues.(64)
>
> The projects that are funded are short-term projects, which does not allow us to implement long term plans.(65)

Subsistence on a revolving door of annual grants places an enormous administrative burden on Aboriginal organizations, which spend much of their year either completing complicated application forms for program funding or meeting reporting requirements to account for it. Little time is allowed to the initiatives themselves, for them to become independent, or for urban Aboriginal people to build trust in a service. We are not surprised that an ancillary complaint made by witnesses is that the federal government appears to fund a number of pilot projects, but not enough to sustain those that have demonstrated success. Moreover, agencies must also be assured that once funding is approved, they do not experience unnecessary bureaucratic delays in accessing those funds.

Witnesses also identified a problem in having to fit their funding requests to suit pre-determined criteria. As a result, agencies and organizations are often unable to apply for project funding that can be tailored to the specific needs of their community:

> If we are going to avoid barriers in the future and help Aboriginal youth, we recommend strongly that funding agencies should be more flexible within their terms and conditions to ensure that programs can be innovative and focused more on the actual needs of the community – in this case of the youth – and not solely on the funding agency's requirements.(66)

This issue resonates strongly with us: programs should fit the need. Funding agencies – be they federal, territorial or provincial – need to implement funding processes that are both flexible and sustainable. In addition, in order to ensure that smaller agencies are able to access program funding, applying for grants must be simplified.(67)

---

(63) *Proceedings*, 18 February 2003, Ken Richard, Executive Director, Native Child and Family Services.

(64) *Proceedings*, 11 June 2002, Ms. Ginger Gosnell.

(65) *Proceedings*, 17 March 2003, Winnipeg Aboriginal Youth Round Table, Mr. Jason Whitford, Regional Youth Coordinator, Assembly of Manitoba Chiefs.

(66) *Proceedings*, 5 February 2003, Mr. Leonzo Barreno, Director, Aboriginal Youth Leadership Development Program, Saskatchewan Indian Federated College.

(67) *Proceedings*, 17 June 2003, Mr. Calvin Hanselmann.

1.5 Coordinated and Holistic Approach

Aboriginal youth have been poorly served by existing government program delivery models which stress services to individuals over holistic services to communities. Taking a holistic approach means that the individual rather than the problem becomes the focus. It recognizes that the well-being of youth cannot be divorced from the health of their communities and families. A strong connection to community and culture – necessary to provide youth a sense of belonging and cultural identity – is essential to ensuring positive outcomes for youth. We consistently heard that the needs of urban Aboriginal youth should not be considered in isolation from the needs of their families and communities, but rather be treated in a holistic way and integrated with programs that strengthen families. Governments should, therefore, work against the fragmentation of services – an approach that has had little past success. By contrast, community-strengthening strategies will buttress Aboriginal communities in their ability to support Aboriginal youth.

Ideally, a holistic approach would entail governments and departments pooling their resources, as distinct from simply coordinating them, so that interconnecting factors such as health, education, housing, and employment needs of individuals, families and communities can be met in a planned, structured and interconnected way. Horizontal government initiatives would assist Aboriginal service providers better plan and coordinate services to youth. The lack of program integration across sectors makes it difficult to respond comprehensively to the range of community needs:

> [M]ost federal programs are designed to address a particular aspect of what is a very complex set of circumstances and rarely are our programs flexible to respond to respond to varying local challenges and opportunities.(68)

This response condemns such services to a "crisis intervention model" and weakens an Aboriginal community's ability to provide an environment in which youth can thrive:

> It is quite often a reality within the Aboriginal community that a host of organizations compete for very limited resources. This makes the ability of one organization to provide holistic programming nearly impossible.(69)

Federal and provincial programs, which focus on an individual or specific aspect of an issue, have been criticized as operating within a silo mentality. The result is a plethora of similar programs, different tiers of service delivery and a complex array of funding services.

Unsurprisingly there is enormous stress on Aboriginal organizations trying to access government funds to meet the needs of Aboriginal youth. Applications for program funding can be extremely time-consuming. The fragmented nature of government programs and funding requires Aboriginal agencies to spend a good deal of their time and energy filling

(68) PCO, *Urban Aboriginal Strategy*: An Analysis, p. 15.

(69) *Proceedings*, 23 April 2002, Gerald Morin, President, Metis National Council.

out a multiplicity of grant applications chasing after program dollars for various government programs. The result is that those agencies that can prepare the best grant application, rather than the one most in need, is often favoured.

From a client perspective, the confused programming landscape can lead to frustration and act as a barrier to individuals attempting to navigate these services, or when they do, lead to the receipt of disjointed and uncoordinated services. We are particularly concerned that because of this "complex maze" of programming, youth find it difficult to access services because they have no clear idea of what is available to them. One witness observed:

> A more structured, operational and functional system might help increase awareness among youth with whom they should interact or seek support from.(70)

From a governmental perspective, the lack of coordination can often result in expensive and unnecessary duplication of programs. An environmental scan to determine what programs exist, where there is duplication across departments and organizations, where there are significant gaps in programming, as well as how best to maximize resources is urgently required.

The Committee recommends accordingly:

Recommended Action

- **The federal government must conduct a thorough review of programs available to Aboriginal youth, identifying gaps and duplication in programming.**

- **The federal government establish and appropriately fund a national data base to act as a "clearing house" to collect, share, monitor and disseminate information on successful youth programs, initiatives, best practices and youth role models.**

- **Governments, service providers, community organizations and youth should have access to the "clearing house."**

- **Based on the information collected, annual reports should be prepared to assist governments and service providers develop and support more effectively Aboriginal youth programming in urban areas.**

1.6 Aboriginal Service Delivery

We were told repeatedly that Aboriginal organizations are best able to provide services to urban Aboriginal people. For cultural reasons, many Aboriginal youth feel more comfortable accessing services from Aboriginal agencies and staff. Several witnesses testified to feeling uncomfortable using mainstream services. They feel the non-Aboriginal staff are often

(70) Nova Lawson, *Submission*, p. 24.

culturally unaware or disrespectful of Aboriginal cultures and practices, do not fully grasp their needs, and are negatively stereotyped. According to one witness:

> We will be raising a common theme that you have heard before. These services – education, human resources and health – are best delivered in an Aboriginal environment in the urban Aboriginal community. The Native Canadian Centre of Toronto and other such friendship centres and Aboriginal agencies throughout the country have very high success rates in the matters because we understand Aboriginal youth.(71)

Not surprisingly, Aboriginal youth prefer to access services delivered by Aboriginal agencies and staffed by Aboriginal people who are from the community, have similar backgrounds and a better appreciation of their needs. In some instances, Aboriginal youth prefer that their peers, particularly with regard to certain aspects of sexual health, recreation, and street life, deliver programs.

1.7 Culturally Appropriate Programming and Status Blind Service Delivery

Witnesses appearing before the Committee were adamant that services delivered to Aboriginal people be culturally appropriate. This Committee agrees: based on the evidence heard, we feel strongly that Aboriginal youth will be best served by culturally appropriate programs, provided by culturally appropriate organizations. The availability of such programs is especially important in urban areas, where youth, are most apt to feel cut off from their families, traditions and culture.

No consensus emerged, however, with regard to whether services in urban area should be status-blind, that is targeted to all Aboriginal groups regardless of status, or whether services should be directed toward particular groups (i.e., Métis, First Nations or Inuit specific). In its consideration of this issue, the *1996 Royal Commission on Aboriginal Peoples* recognized that many Aboriginal people were opposed to status-blind delivery, but ultimately concluded that it was the most efficient use of scarce resources because it avoids duplication of services.

This Committee feels strongly that Aboriginal youth will be best served by culturally appropriate programs, provided by culturally appropriate organizations.

A recent survey conducted by the Canada West Foundation [November 2002], in which over 110 Aboriginal participants involved in urban Aboriginal policy-making and programming were interviewed, found that, among those interviewed, status-blind service delivery was recognized as achieving the best results. In his appearance before this Committee, the author of that study suggested that:

(71) *Proceedings*, 5 February 2003, Mr. Robert Adams, Executive Director, Native Canadian Centre of Toronto.

> Exclusive identity-based funding policies and programming can mean unnecessary and expensive duplication. Working with one identity-specific group at a time can lead to many complications and negative outcomes. Therefore, respect for the diversity seen in urban Aboriginal communities should take the form of policies and programming that have, when appropriate, specific cultural components for different Aboriginal nations. At the same time, however, programming should be status blind – respectful of cultural traditions among Aboriginal people while being available to all urban Aboriginal people. In addition, governments should encourage and reward cooperation by working with Aboriginal organizations that are willing to work with one another on urban issues.(72)

The Committee is of the opinion that given the diverse nature of the urban Aboriginal population and to avoid further splintering of programs, status-blind service delivery for the majority of programs is the most the efficient model of delivering services to Aboriginal people in urban areas. We do, however, feel that certain programs, particularly those supporting cultural maintenance – such as language initiatives, support for cultural institutions and Aboriginal cultures in urban areas – should be promoted and targeted to specific groups. Given the particular challenges Aboriginal people face in maintaining their culture and identity in urban environments, governments should support initiatives to promote Aboriginal cultures in urban areas.

1.8 Suggestions for Mainstream Service Providers

A number of cultural barriers may discourage Aboriginal youth from using mainstream services. The historical legacy of discrimination and the accompanying feelings of distrust, shame and perceptions of prejudice by non-Aboriginal service providers, make many Aboriginal youth reluctant to access mainstream services. Not surprisingly, in such circumstances, Aboriginal youth will seek out Aboriginal organizations staffed by Aboriginal people, whom they feel have a better understanding of their needs.

The Committee is concerned, however, that, in some instances, the needs of Aboriginal youth may go unmet if Aboriginal service providers do not have the resources to deal with the caseload and certain services are simply not available through them. This is especially problematic in urban areas where culturally appropriate settings may not always be readily accessible.

Non-Aboriginal organizations can provide services to Aboriginal people when done in an appropriate fashion with Aboriginal workers. The Committee believes that it is important for non-Aboriginal staff of mainstream agencies servicing a significant Aboriginal client base to undertake cross-cultural education. In this way, non-Aboriginal staff are better able to develop an understanding of Aboriginal culture and history and therefore more likely to be empathetic when dealing with Aboriginal youth.

(72) *Proceedings*, 17 June 2003, Mr. Calvin Hanselmann.

> There is a need to encourage educators, employers, and support workers about the needs and differing issues impacting Aboriginal youth. Initiatives need to be established to help these populations "get to know each other" and to learn about what is expected and/or anticipated of youth, and vice versa.[73]

There is an increasing recognition by non-Aboriginal service providers that when mainstream agencies are staffed by Aboriginal people, Aboriginal youth are more likely to access those services. It may, however, not always be possible or feasible for mainstream agencies to employ Aboriginal staff. In such cases, we believe an alternative approach is for such agencies to nominate an Aboriginal Liaison Officer to assist Aboriginal clients as well as undertake community outreach work aimed at building trust among youth for the service. Every effort should be made to ensure that the individual acting as the Aboriginal Liaison Officer is Aboriginal. Where this is not possible, appropriate cultural training should be provided to individuals.

The committee was struck by the success and uniqueness of an analogous initiative undertaken by the Winnipeg Chamber of Commerce. Under its Aboriginal Employment Initiative (AEI), the Director of the AEI, in this case a young dynamic First Nations woman acts as a liaison between the business community and Aboriginal community. By encouraging communication between these two groups, the initiative hopes to build capacity within the Aboriginal community, meet the needs of labour, and foster better relationships. Remarkably, it is the only initiative of its kind in the country.

(73) Nova Lawson, *Submission*, p. 12.

BEST PRACTICE

Winnipeg Chamber of Commerce: Aboriginal Employment Initiative

Mission Statement: To develop and implement strategic partnerships among the Manitoba business and Aboriginal communities to facilitate and promote employment of Aboriginal peoples in the province.

Initiated in March 2000 to promote new employment and economic opportunities for Aboriginal peoples, The Winnipeg Chamber of Commerce, Business Council of Manitoba (BCM), Manitoba Education and Training, and Aboriginal Human Resource Development Council of Canada (AHRDCC) have developed a strategic partnership in the Winnipeg Chamber of Commerce Aboriginal Employment Initiative (AEI).

A first in Canada, this two-year pilot project was custom designed to assist Manitoba businesses to understand the benefits and business case of Aboriginal human resource strategies to increase employment and enhance retention of Aboriginal peoples in the workplace.

Under the stewardship of the Director, Aboriginal Employment Initiative, the project aims to:

- ***develop partnerships between the business and Aboriginal communities leading to new employment and economic opportunities;***
- ***explore, access and support innovative employment and retention strategies;***
- ***promote information and resource initiatives that advance the Understanding of Aboriginal human resource development issues; and***
- ***identify, evaluate and promote career development information and training initiatives for Aboriginal peoples.***

Creating linkages between Manitoba's business and the Aboriginal communities was the starting point of the project. Employers seeking to further develop and expand their Aboriginal workforce were facilitated with Aboriginal organizations providing services in preparing the Aboriginal peoples for employment opportunities.

The Committee believes strongly in the benefits of mainstream organizations building bridges between Aboriginal and non-Aboriginal communities. The importance of encouraging personal and long-term relationships with Aboriginal people as an effective means in breaking down some of the barriers that currently exist should not be underestimated.

While we cannot make recommendations outside of our jurisdiction, we offer the following observation:

Committee Observation for Mainstream Service Providers

- ***Non-Aboriginal organizations delivering federal services to a significant Aboriginal client base or which provide Aboriginal specific services, should strive to employ appropriately trained Aboriginal staff and provide non-Aboriginal staff with cross-cultural training.***

- ***Alternatively, where appropriate, non-Aboriginal organizations should attempt to ensure they have on staff at least one Aboriginal Liaison Officer to help foster confidence in, and awareness of, mainstream services.***

1.9 Conclusion: *Key Principles for Effective Service Delivery*

The preceding section of the report was based on suggestions witnesses made to us for enhancing the delivery of programs and services for urban Aboriginal youth and their communities. Synthesizing that evidence, we were able to extrapolate a number of key principles for improving service delivery in urban Aboriginal communities upon which the Committee bases the following recommendation:

Recommended Action

The federal government should ensure the following principles are applied to programs that they fund for the delivery of services to urban Aboriginal youth:

- **Involve to the greatest extent possible urban Aboriginal youth or their appropriate representative organizations in the identification of needs, priority setting, program design and service delivery.**

- **To the greatest extent possible, programs be developed locally with a high degree of Aboriginal youth involvement and ownership.**

- **Funding be guaranteed with sufficient time as to allow the program to achieve its objectives.**

- **There be flexible funding arrangements to minimize the administrative burden on participating Aboriginal organizations.**

- **To the greatest extent possible, and where appropriate, funding be provided directly to urban Aboriginal service providers in order to lessen administrative costs;**

- **Resources should be dedicated to Aboriginal youth capacity and leadership building.**

- **Explore the potential for pooling program funding with any complementary federal programs, other levels of government or appropriate organizations.**

- **Include evaluation processes that incorporate community feedback.**

- **Identify the extent to which programs overlap or duplicate services provided by other levels of government and action proposed to address this, if required.**

- **Where programs are delivered by mainstream agencies with a significant Aboriginal client base, strive to employ appropriately trained Aboriginal staff and provide non-Aboriginal staff with cross-cultural training.**

- **Provide sustained funding for pilot projects that have demonstrated success and integrate these initiatives into departmental practice.**

SERVICE DELIVERY REFORM: THE IMPORTANCE OF PARTNERSHIPS

If the gap in life opportunities between Aboriginal and non-Aboriginal urban residents is to be closed, federal, provincial and municipal governments must commit themselves to an approach based on partnerships and shared responsibilities with Aboriginal communities; program flexibility; and coordination between government agencies with a focus on local communities and outcomes. As one witness observed:

> First, and most important, federal and provincial governments must be in urban Aboriginal policy together. The two levels of government need to set aside their historical posturing about not being responsible so that they may formally accept their shared responsibility for urban Aboriginal policy. Once that responsibility is accepted, institutionalizing intergovernmental coordination and cooperation will be much easier to do and will be much more effective. In short, the federal and provincial governments need to cooperate on policy-making and programming, coordinate their efforts through common institutions and share the costs.(74)

The Committee feels strongly that governments in each jurisdiction must work together to develop formalized joint policy mechanisms aimed at breaking down the silos that have resulted in the fragmentation of services to Aboriginal: One witness commented that:

> Being horizontally challenged is a huge problem for governments. Getting departments to break out of what is referred to as "stovepipes" and work together is a significant challenge for both the federal and provincial governments. There is a limited degree of

(74) *Proceedings*, 17 June 2003, Mr. Calvin Hanselmann.

> flexibility in some of these programs. Particularly at the local level, when people identify an issue that can be improved upon, if it does not fit within the four corners of a program, there is nothing they can do. We must find a way to be more cooperative across departments.(75)

The recent past has seen a number of promising initiatives that have sought to improve horizontal and vertical linkages within and between governments. Some noteworthy examples include:

- **The Urban Aboriginal Strategy:** In 1998, the federal government launched its Urban Aboriginal Strategy in response to the pressing socio-economic needs of urban Aboriginal people. The goal is to develop specific collaborative arrangements and agreements between the federal government, other governments, and local Aboriginal groups in order to better coordinate programs and services. Relying on *existing* federal programs and services, the UAS also seeks to improve coordination within the federal government. While the UAS was intended to be national in scope, it has only been implemented, to date, in the four western provinces and Ontario. In 2003, the UAS was renewed for a two-year period, with $17 million allocated to pilot projects to explore new ways to better meet the needs of Aboriginal people living in urban areas.

- **Winnipeg Core Initiative:** The Winnipeg Core Area Initiative is a tripartite agreement by the provincial, federal and municipal governments to revitalize Winnipeg's inner city and improve economic opportunities for inner-city residents. Among other things, the Core Area Initiative provides industrial development support, housing incentives, and funding for training, employment and strategic capital projects for neighbourhood and community development. Aboriginal people constitute a significant portion – sometimes a majority – of the populations of these neighbourhoods and have benefited greatly from the impact of such programs. The levels of government have worked closely with the community – including a meaningful urban Aboriginal voice – on implementing programs that match local priorities.

- **The Edmonton Urban Aboriginal Affairs Committee:** The Edmonton Urban Aboriginal Affairs Committee (EUAAC) is one example of how municipal Aboriginal affairs committees could provide an effective mechanism for representing urban Aboriginal concerns. The overall function of the Edmonton Aboriginal Urban Affairs Committee is to act as a catalyst to promote the awareness and development of all Aboriginal people in the City of Edmonton. The EUAAC works with all levels of government, groups, and agencies that are addressing issues and concerns of Aboriginal people living in the City of Edmonton. The Committee works to promote urban Aboriginal citizens, agencies, organizations, businesses, and Aboriginal civic involvement and participation. It also advocates on behalf of urban Aboriginal people, and liaises with the Mayor and City Councillors through meetings, reports, and other projects and events throughout the year.

(75) *Proceedings*, 27 November 2001, Mr. Fred Caron, Assistant Deputy Minister, Aboriginal Affairs Secretariat, Privy Council Office.

- **National Aboriginal Youth Strategy:** Federal/provincial/territorial and Aboriginal representatives participated in developing the *National Aboriginal Youth Strategy* (NAYS). The NAYS is intended to provide a framework to assist government institutions and Aboriginal organizations in the development of policy, design and delivery of programs and services for, or accessed by, Aboriginal youth.

- **Calgary Urban Aboriginal Initiative (CUAI):** The Calgary Urban Aboriginal Initiative is a partnership involving federal, municipal, and provincial governments, Aboriginal organizations and service providers to address the lack of involvement by the urban Aboriginal community in policy and program planning development. The CUAI attempts to work within existing organizations to minimize duplication of efforts. Central to the success of this initiative is the willingness of governments to partner with one another and with Aboriginal organizations, and to recognize that the community must be meaningfully engaged.

Other notable initiatives include:

- Canada and Manitoba worked cooperatively to establish the Single Window Initiative in Winnipeg and in Saskatchewan ASK-Sask, a virtual single window kiosk was developed to provide information on Aboriginal services and programs. These initiatives are aimed at improving access to services;

- Saskatchewan's 2001 *A Framework for Cooperation Policy Statement* establishes a positive environment for provincial and federal cooperation; and

- the 1999 Memorandum of Understanding signed between Canada and Manitoba to cooperate on urban Aboriginal issues.

What these measures show is that while federal and provincial governments continue to adhere to their jurisdictional positions, there is increasing recognition that solutions to urban Aboriginal issues will involve collaborative efforts among all levels of governments as well as the engagement of Aboriginal community representatives.

However, such initiatives, regardless of how promising they are, risk becoming ad hoc responses unless specific responsibility for policy leadership and action in this area is assumed. Given Canada's historic relationship to Aboriginal peoples, the Committee believes that the federal government should take a leadership role in representing urban Aboriginal populations and coordinating intergovernmental initiatives.

Accordingly, we recommend that:

Recommended Action

By virtue of its fundamental, constitutional and fiduciary relationship with Canada's Aboriginal Peoples:

- **The federal government should take a leadership role in coordinating multi-lateral program and policy initiatives for urban Aboriginal people.**

- **The federal government, through the Urban Aboriginal Strategy, should act to facilitate the development of formal intergovernmental mechanisms to address the broad policy concerns of urban Aboriginal people in Canada and break down existing silos in program development and service delivery.**

- **Intergovernmental mechanisms must include and engage appropriate urban Aboriginal organizations.**

BUILDING ON SUCCESS: THE URBAN MULTIPURPOSE URBAN ABORIGINAL YOUTH INITIATIVE

Aboriginal organizations and youth spoke very highly of the federal government's Urban Multipurpose Aboriginal Youth Centres (UMAYC) Initiative. Across the country, we were told the UMAYC Initiative has provided youth with much needed resources to design and develop community-based initiatives that respond to their local needs. Here are but a few examples of the praise we heard across the country for this initiative:

> We recommend that the Urban Multipurpose Aboriginal Youth Centres, UMAYC, initiative be renewed for an additional five years to build upon its success to date.(76)

> UMAYC resources were used to compliment and build on existing programs and initiatives while still adhering to UMAYC specific program guidelines.(77)

> I want to talk about urban multi-purpose Aboriginal centre money, and how important it is to organizations like mine. They are up for renewal this year so I would like the Senate to push that. Continue with the UMAYC dollars – Urban Multi-purpose Aboriginal Youth Centre money. I would really encourage the Senate to push that

(76) *Proceedings*, 30 April 2002, Ms Jaime Koebel, President, Aboriginal Youth Council, National Association of Friendship Centres.

(77) *Proceedings*, 23 April 2002, Mr. Gerald Morin, President, Métis National Council.

> money through. It is the saviour to Aboriginal youth. It is something that helps us guarantee that all Aboriginal youth will join in these programs without having to be asked to leave because they do not belong to a certain Aboriginal group.(78)
>
> The best-practices policies and programs in Montreal are the Urban MultiPurpose Aboriginal Youth Centre, which is based in the Friendship Centre, and the Montreal Aboriginal Youth Council.(79)
>
> The UMAYC program was a blessing in disguise for more than just our project … That has given our people a lot more opportunity to get that extra service, extra help that they need in the community. I applaud Canadian Heritage for getting this project going. I do not know if Sheila Copps really knew what she did when she got this project going, but it has helped out the Aboriginal community a lot. I applaud her for it.(80)
>
> Our community relations and recruitment program has two unique programs that we are really proud of; both are funded by Canadian Heritage and UMAYC dollars.(81)
>
> Urban Multipurpose Aboriginal Youth Centres, which is a wonderful example of pulling together the six best practice items I mentioned into a flexible format that is available in urban areas.(82)

The UMAYC Initiative incorporates several key principles and best practices for effective service delivery discussed above. Notably, it is designed to be culturally appropriate; locally delivered and designed; flexible and responsive to local priorities; and developed in close collaboration with youth.

The UMAYC initiative was a five-year (1998-2003) $100 million federal commitment to improve the economic, social and personal prospects of urban Aboriginal youth by supporting the establishment of a network of urban multipurpose youth centres. Funding for this initiative was recently renewed for an additional two years.

Witnesses registered two crucial reservations about the program. First, that it was of limited duration .We know, however, that Aboriginal youth require sustained, rather than cyclic, efforts to address the many challenges they face. The second complaint was that UMAYC funding was often slow in coming. The delays in obtaining approved funding, we were

(78) *Proceedings*, 12 February 2003, John Potskin, Director, Urban Society for Aboriginal Youth.

(79) *Proceedings*, 26 March 2003, Mr. Eric Ravenelle, Secretary, Board of Directors, Native Friendship Centre of Montreal.

(80) *Proceedings*, 21 March 2003, Mr. Lyle Donald, Coordinator, Métis Cultural Dance Society.

(81) *Proceedings*, 21 March 2003, Mr. Lewis Cardinal, Director of Native Student Services, University of Alberta.

(82) *Proceedings*, 1 May 2002, Ms. Gail Valaskasis, Director of Research, Aboriginal Healing Foundation.

told, created a number of hardships for service providers. For instance, agencies were often faced with having to incur large bank fees in order to continue offering a program or service to its clients until such time as financing arrived. Apart from the human costs, it is not in the public's interest to have public monies wasted on bank service charges.

Despite these reservations, the UMAYC Initiative has met with great success in creating positive programming for Aboriginal youth living in cities. Therefore, the Committee strongly believes that the federal government continue to support this initiative and build upon its success.

We recommend accordingly that:

Recommended Action

By virtue of the success of the Urban Aboriginal Multipurpose Aboriginal Youth Centre (UMAYC) Initiative and its importance to urban Aboriginal youth, the federal government, through the Minister of Canadian Heritage, should:

- **Continue its support for the UMAYC Initiative by committing sustained, long-term funding for the initiative.**

- **Funding allocations for the UMAYC Initiative should be increased so that urban Aboriginal communities and youth are better able to build upon its successes.**

PART V: THE NEEDS OF YOUTH

Our Aboriginal youth want what all other young persons in Canada want – hope.

Ms. Jamie Gallant,
Youth and Labour Market Intern, Congress of Aboriginal People

Of all issues affecting urban Aboriginal people, some of the most pressing and urgent are the needs of Aboriginal youth. We are struck by the absolute necessity of addressing their needs – particularly those estranged from their cultural heritage and the broader community in which they reside. In evidence to the Committee, Aboriginal youth have been variously described as:

- a generation experiencing a sense of hopelessness for the future because of the barriers and discrimination they face;(83)
- vulnerable to poverty, cultural and social alienation;(84) and
- live in a world characterized by poverty, violence and racism.(85)

It is therefore depressingly unsurprising that, despite the probability that suicide rates are under-recorded, the Aboriginal youth suicide rate in Canada is estimated to be five to six times higher than that of non-Aboriginal youth.(86)

A MULTITUDE OF PRESSURE POINTS

In a compilation of evidence to the Committee, Members identified the following problems facing Aboriginal youth, particularly in urban areas:

- loss of identity, language and culture (which engenders feelings of isolation and alienation in an urban setting, makes gang involvement more attractive);
- low levels of education, poor school attendance, high unemployment levels with poor job prospects;

(83) *Proceedings*, 16 April, Dwight Dorey, National Chief, Congress of Aboriginal Peoples.

(84) *Proceedings*, 11 June 2002, Matthew Coon Come, National Chief, Assembly of First Nations.

(85) *Proceedings*, 18 February 2003, Mr. Randy Jackson, Aboriginal Persons Living HIV/AIDS Coordination Programs, Canadian Aboriginal AIDS Network.

(86) Canada, *Acting on What We Know: Preventing Youth Suicide in First Nations*, Report of the Advisory Group on Suicide Prevention.

- lack of parental involvement and support in their daily lives (dysfunctional families, absentee parents);

- being young single parents with poor parenting skills;

- substance abuse (alcohol, marijuana, narcotics, petrol, glue);

- physical and emotional abuse (inter-generational effects of residential school system, sexual abuse, family violence);

- difficulties obtaining accommodation (cannot afford adequate housing, come to urban areas without a place to stay, using emergency shelters);

- difficulties accessing services (which can range from not having enough money for transportation to not being aware of programs and services available);

- poverty (affecting health, contributing to poor lifestyles and higher rates of criminal activity); and

- racism and discrimination (affects self-esteem and confidence, fosters hostility toward broader society, feelings of marginalization and alienation).

Having identified some of the more salient issues affecting youth, the question is how to foster a more constructive dynamic for urban Aboriginal youth and mitigate their social exclusion? Members of the Committee have observed that there is no single answer. Rather, the solution is provided by a weave of supports, comprising education, recreation, urban transition services, labour market readiness, sound parenting skills, as well as strong community, cultural and family supports. Without these necessary supports, young Aboriginal people and their families can find it difficult to overcome the challenges they face and achieve a quality of life comparable to other Canadians. This section discusses some possible measures to create opportunities for youth and alleviate some of the pressures they face.

THE NEEDS OF YOUTH

1.1 Urban Aboriginal Youth Centres

Urban Aboriginal youth centres are a key component to providing that vital weave of support for Aboriginal youth. Time and again, Aboriginal youth emphasized to the Committee the need for facilities where they could come together in a comfortable and welcoming environment. They talked of a safe place, free from alcohol and drugs, where they could be with peers, develop their interests, learn from elders, or simply hang out. This is particularly important in urban centres. There was consensus among witnesses that youth centres in cities were needed to assist youth making the transition from reserves and rural communities to urban life.

> When we look at the demographics and population trends, we know that urban communities need to have urban centres for youth … Aboriginal youth need a place to go and belong and to be able to access a home away from home in urban centres. That is what our young people want in our community.[87]

It is anticipated that urban Aboriginal youth centres would help counteract the cultural and social dislocation many young people experience, either as new arrivals to the city or as long-term residents. By establishing places where youth can connect with their cultural traditions, their peers and elders, as well as explore opportunities for growth a city can provide, youth centres act as a much-needed positive alternative to street life or gang involvement. One young man told us how the Keewatin Winnipeg Youth Centre offers a healthy alternative to otherwise risky behaviours:

> Some of our youth have had a history with involvement in gangs and street life, drugs and alcohol abuse. The program has helped and made an impact for youth as a positive alternative to that kind of lifestyle.[88]

For many urban Aboriginal youth there is no readily accessible Aboriginal community to which they can turn to for support. As a result, many experience deep feelings of alienation. Such feelings are amplified in urban areas where the portrayal of mainstream culture is so dominant. One group spoke of the "hardships youth face in cities because they are isolated from their people and culture."[89] Similarly, another group spoke of the challenges for young urban people struggling to maintain or come to terms with their identity in environments which "are indifferent and often hostile to Aboriginal cultures."[90] Youth centres can offer a focal point for Aboriginal youth coming to, or living in, urban areas.

Overwhelmingly, youth indicated that they required positive spaces where they could go and not be treated as somehow defective, as problems to be fixed. Whereas the vast majority of programming is geared to the social pathology of being urban and Aboriginal, we were told by youth that they wanted a supportive place to go where they could tap into their interests, develop their talents and nurture their leadership abilities: a place where they were more than just the sum of their problems:

> When I first moved down here, there was no place where I could go and just hang out and feel good about myself without walking into some sort of centre that would probably label me as some kid with no place to go and in need of a hot drink and a meal. And I think that is just sad. We should have resources, programs that are accessible to us that will allow us to just hang out, to connect with

(87) *Proceedings*, 1 April 2003, Anne Lesage, Thunder Bay Indian Friendship Centre.

(88) *Proceedings*, 17 March 2003, Winnipeg Youth Round Table, Mr. Jon Henderson, Youth Project Coordinator, Keewatin Winnipeg Youth Initiative.

(89) *Proceedings*, 12 February 2003, Mr. John Potskin.

(90) PCO, *Urban Aboriginal Strategy: An Analysis*, p. 1.

> other young native people. There is no place I can really do that if I do not have a label as some person with troubles.[91]

In Winnipeg, the Committee had an opportunity to visit a youth-operated facility in the north end of the city: the Keewatin Winnipeg Youth Initiative (KWYI). Members of the Committee were warmly welcomed by the youth coordinators and participants, and were able to see and hear, first hand, the difference this facility makes to the lives of its young people. One witness told us how the KWYI helped him make positive changes to his pervious lifestyle:

> I was grateful for coming across the people that I met here … because at the age of 22 I decided to make a transition in my lifestyle. I was an active and recognized member of the streets here in the North End … I was grateful for the assistance I received and taking that opportunity to display to myself and to my family what I really can be.[92]

Another young man talked about how he found support and a sense of belonging among his peers:

> When I came to Winnipeg I ran into some problems, as in gangs and things … I needed a way out and it wasn't too easy. That's when I came here. I was able to sit down with them (the youth coordinators) and they seen exactly what I could do. Chris and John told me they knew what kind of guy I was and knew what I could do, and they just needed to help me find it … and now it's a lot easier when I have problems here in the city. I could turn to anyone of these people and they would back me up one hundred percent.[93]

We are convinced that the sense of belonging the youth felt at the centre, the pride they took in it, as well as in each other's success, was because it belonged to them – to all of them. The centre is truly a safe haven for these young people; a refuge from an often harsh and alien environment. It is difficult to imagine the sense of community that exists at the centre could be achieved in a mainstream institution. That sense of belonging comes from being surrounded by people who have had similar experiences, share a common history, and are fighting the same struggles as oneself. Together these youth help each other build the confidence necessary to be successful in the broader community. One young woman told us how being a part of the KWYI helped her build confidence and self-esteem:

> I had to quit school when I was 17 because I had to start paying rent. So the program helped me get back into high school … I plan to graduate and got to the University of Manitoba and pursue my long-

(91) *Proceedings*, 18 March 2003, Vancouver Roundtable, Ms. Ginger Gosnell.

(92) *Proceedings*, 17 March 2003,Winnipeg Youth Round Table, Mr. Ron Chartrand.

(93) *Proceedings*, 17 March 2003, Winnipeg Round Table, youth participant.

term goal of being a social worker. Now I am confident I can do that.[94]

And, finally, that:

The Keewatin Youth Initiative is probably the best program I have seen implemented, because not only does it focus on the recreational aspect, it delivers on all four aspects of personal growth. For me that is a successful youth centre. And that is what we are encouraging in our communities to pursue as well as for their own communities, taking the holistic approach. It is more than just recreation, you have to instil values and create a sense of identity at the same time.[95]

BEST PRACTICE

The Keewatin Winnipeg Youth Initiative

The Keewatin Winnipeg Youth Initiative is a youth-driven, community-based initiative. Its facility is located in a northern neighbourhood in Winnipeg, providing easy access for a community youth resource centre.

Established in the summer of 2001, KWYI provides a safe and positive environment for youth and has helped build a safer and healthier community.

The KWYI has two on-site youth coordinators, and there are currently 32 youth participating in the second phase of the project.

The KWYI project objectives are to provide the skills, resources, and opportunities for youth to become employable or further their education; provide understanding and awareness in the areas of recreation, health and culture; provide volunteer and work placement opportunities; provide training and workshops in areas affecting youth; assist youth in building a career path.

The KWYI is open to Aboriginal youth aged 15-19, who have been unemployed and out of school for a period of at least 3 months.

(94) *Proceedings*, 17 March 2003, Winnipeg Youth Round Table, Ms. Tracey Bradburn.

(95) *Proceedings*, 17 March 2003, Kathleen McKay, AMC Youth Council, Assembly of Manitoba Chiefs.

It is anticipated that urban Aboriginal youth centres will provide holistic programming – a continuum of care needed to improve the lives of urban Aboriginal youth. In fulfilling the social, educational, spiritual, recreational, and artistic needs of urban Aboriginal youth, such facilities would move beyond the current "crisis intervention model" to one that supports and develops the aspirations of Aboriginal youth. According to one young woman:

> The provision through youth centres of basic health services and mental health services is important. Aboriginal youth want and need somewhere to hang out and to spend time so that they are deterred from engaging in destructive behaviour. Centres of that kind would be important. There are some excellent centres now. It would be a challenge to try to fill those gaps, to assess the successful ones and ensure that they are distributed in different communities.(96)

In Vancouver, the Urban Native Youth Association (UNYA) is establishing such a centre for their youth population. The centre, which is to be completed in the next two to four years, would include a proposed gymnasium, theatre, café, carving studio, youth and pre-teen drop-in centres, an alternate school, pre-employment services, a computer lab, and second-stage housing facilities.(97) In describing the need for such centres to help Aboriginal youth overcome the pressures of urban life, the UNYA told the Committee:

> There is a solution to this problem in that we can offer young folks a place that they call their own. They need a place that they can control and govern...We need a place where the kids can have fun again. We do not have children that are having fun anymore. We are always too busy trying to fix them. We are always trying to fix them and heal them, but we do not play with them. We need to do more of that. It is critical that the children have fun.(98)

The location of youth centres should also be carefully considered. According to witnesses, Aboriginal youth preferred accessing programs and services in their own neighbourhoods rather than having to travel downtown. One young woman summed up her hesitancy in accessing youth services offered by the friendship centre located in Vancouver's notorious downtown east side in this way:

> I did not go to the east side because I was warned by my family that the east side was a pretty bad place, but that is the central location of where are services are. So I pretty much avoided that area.(99)

Witnesses to the Committee unanimously recommended the establishment of Aboriginal youth centres: a fact that has registered strongly with us. We have been impressed

---

(96) *Proceedings*, 4 June 2002, Ms. Jelena Golic, Youth Intervenor, Native Women's Association of Canada.

(97) Urban Native Youth Association, *Submission.*

(98) *Proceedings*, 19 March 2003, Jerry Adams, Urban Native Youth Association.

(99) *Proceedings*, 18 March 2003, Vancouver Youth Round Table, Ms. Amy Parent.

by what we have seen and heard of their potential. Acknowledging the need to ease some of the pressures and challenges Aboriginal youth face in the city, the *Report of the Royal Commission on Aboriginal Peoples* also underscored the importance of establishing youth centres.

Accordingly, the Committee makes the following recommendation:

Recommended Action

> **The federal government, in collaboration with its provincial counterparts and appropriate urban Aboriginal youth representatives and agencies, should provide capital funding for the establishment of Urban Aboriginal Youth Centres in urban communities where there is a significant Aboriginal youth population. Centres should be located in areas where they can be readily accessed by youth.**

Where appropriate, urban Aboriginal youth centres might be established in existing facilities such as friendship centres, community centres or schools. However, we stress that witnesses have recommended that, where numbers warrant, separate youth centres be established.

1.2 Urban Transition Programs

There are a variety of reasons for which Aboriginal youth move to the city. Common among them is a desire to access enhanced education and employment opportunities. Whatever the reasons for moving to a city, many Aboriginal youth experience a profound sense of cultural dislocation and powerlessness upon arrival. Despite a desire to carve out a better future for themselves in the city, many are simply unprepared to take up the challenges of urban living. Consistently, we heard evidence that:

> Many youth lack basic living/social skills, awareness of how to deal with major social issues, and how to seek out opportunities to truly feel a genuine part of the broader society.(100)

Thus, without the necessary skills, the transition to a successful urban life is especially problematic. In the absence of sufficient personal resources and community supports, many young Aboriginal people risk turning to other avenues to find a sense of belonging. Aboriginal youth gangs often become a substitute for that sense of community, connectedness and identity that is missing for many Aboriginal youth.

Discrimination is also a harsh reality many Aboriginal youth must contend with when moving to a city, and is perhaps one of the most difficult aspects of urban life. Racism can, and often does, exert a tremendous hardship on these young lives. According to witnesses:

(100) Nova Lawson, *Submission*, p. 3.

- Nothing is more devastating to a young person, no matter what their ancestry, than racism.[101]

- Racism, discrimination and a general lack of awareness of Aboriginal history continue to impact youth in all settings within an urban environment.[102]

- The effects of discrimination are internalized and manifest themselves in feelings of isolation, leading to low self-esteem which may never go away.[103]

This Committee believes that discrimination, whether real or perceived, subtle or institutionalized, has reduced the appropriateness of mainstream programs for Aboriginal youth and limited their willingness to access services.

We have heard from a broad range of Aboriginal organizations, community leaders and youth themselves that positive supports and advocacy services are required to assist youth successfully adjust and adapt to urban living. We were troubled by the fact that youth are often entirely unaware of what programs and services are available to them, where to access services, or with whom to speak to get information on what supports are available.

There is a need to ensure that youth are provided with a higher quality of service in regard to urban transition. Despite its necessity, governments have paid scant attention to this type of programming. In its inventory of programs and services available to urban Aboriginal people, the Canada West Foundation found that:

> Although the transition from rural and reserve areas to a major city can be much like immigrating to Canada from another country, **we determined that that Government of Canada does not fund transition programs for Aboriginal peoples to the extent that it funds transition programs for recent immigrants to Canada**. Urban Aboriginal transition programming receives less than 5 cents for every dollar spent on immigrant settlement and transition.[104] [Emphasis Added]

As a result, much needed programming required for a successful transition to urban centres, or to improve quality of life in the city, are not available or in very short supply.

(101) *Proceedings*, 17 March 2003, Elaine Cowan, President, Anokiiwin Group.

(102) Nova Lawson, *Submission.*

(103) Manitoba Indian Education, *Submission*, p. 6.

(104) *Proceedings*, 17 June 2003, Mr. Calvin Hanselmann.

Best Practice
Urban Transition Programming

Manitoba Indian Education Association Inc. (MIEA) is a non-profit student services organization. As part of its mandate, the MIEA provides Aboriginal youth who have come to the city to study with liaison and advocacy services needed to adapt to their new environment.

Moreover, we find that linking urban transition programming between rural and urban centres has not been adequately explored. According to witnesses, ***the skills, training and experience which youth take with them when they migrate, to a very great degree, determine the success which will be encountered on arrival***. Despite the stated importance of the pre-migration phase to successful adaptation to urban life, it would appear that little or no pre-migration counselling is taking place. Moreover, from a demographic perspective, we know there is high degree of circulation between reserve communities and urban areas. According to one witness:

> It is difficult to distinguish between urban issues and issues impacting reserves. As an example, when Aboriginal street gangs form in Winnipeg, they do their recruiting on the reserve, in jails and so on. Housing problems on a reserve might cause people to move into the cities. Therefore, there is a huge relation between the two issues. We must take a holistic approach to the problem because there is a definite connection.(105)

Thus, establishing a broader network between urban organizations and reserve and rural communities to ensure that youth are better served in their transition to urban settings should be considered.

Based on the evidence before us, the Committee feels strongly that urban youth transition services should be established, in major urban centres in Canada, to ensure that those youth migrating to cities are met with positive supports and are directed to appropriate organizations that can assist them with their transitional issues. Some key services might include:

- housing supports and referrals;
- employment and training services;
- English literacy skills;

(105) *Proceedings*, 27 November 2001, Mr. Fred Caron.

- counselling services, including pre-migration counselling;
- advocacy and liaison;
- education and career planning; and
- information on available programs and services.

These services, in turn, should be linked to communities of origin through effective partnerships. In this critical transition period for youth, we believe transition programming will help to minimize feelings of isolation that comes from being away from one's community; assist youth integrate positively into the wider community; and prevent youth from turning to others to gain a sense of belonging, such as youth gangs, or other groups which may have a negative influence on them.

Accordingly, the Committee recommends that:

Recommended Action

> **The federal government, in collaboration with appropriate Aboriginal organizations, should establish community-based, culturally appropriate urban Aboriginal youth transition programs. Efforts should be made to link Aboriginal youth transition services to reserve and rural communities.**

1.3 Sport, Art and Recreation

> *One of the things that kept me on the straight and narrow was being involved in sport and recreation. I think that if I did not have that outlet I would not be sitting here today …*
>
> ***Mr. Rob Campre,***
> **Director, Edmonton Urban Aboriginal Affairs Committee**

The positive benefits of sport and art for youth are well-documented. The Committee believes that Aboriginal youth, like all youth, require recreational outlets and positive pathways for their energies. Sport, art and recreational activities provide young people with healthy alternatives to drinking and drug use. They are also effective at relieving boredom, which in itself, contributes to many of the negative behaviours youth engage in. Sport also provides structure to young people's lives. The discipline, teamwork, creativity and goal-setting involved has ancillary benefits that can spill over into other aspects of a young person's life. We accept, however, on the evidence, that there is severe lack of affordable recreation available to Aboriginal youth in urban areas. Sustained efforts to make sport and recreational facilities widely available must be made in order to lessen the continued vulnerability of growing numbers of Aboriginal youth to social and physical dysfunction.

The relationship between the availability of recreational activities and diversion from anti-social behaviour is difficult to dispute. The lack of anything constructive to do can result in life-long patterns of destructive behaviour. One witness who spoke at our hearings in Vancouver described for us the effect the absence of recreational activities had on youth in her community:

> Our young kids, the little pre-teens and the teenagers would jump off the school bus, pick up a smoke, a hit of some kind of dope or hang on the streets and get into trouble. There was nothing reaching them and occupying them in a constructive, positive way.(106)

The lack of adequate recreation facilities creates pressures for youth to engage in more harmful behaviours, such as alcohol and substance abuse, as ways to escape the crushing boredom.

> Our youth are bored. This may seem like a common issue, not just among Aboriginal youth, but youth in general. There is one difference however. Aboriginal youth do not have the same opportunities as their non-Aboriginal counterparts. They are faced with high rates of poverty, unemployment, homelessness, violence, health problems, abuse, family violence, sexual exploitation, and the list goes on. Add to this boredom and the results are disastrous – suicide, alcohol and drug abuse, incarceration, and the continued intergeneration cycle of violence.(107)

According to witnesses, sport is an effective and positive means to assist at-risk youth. While the sporting activity is the draw, many of the programs we learned about are developed in such a way as to provide related benefits to its young participants. Criteria for participation often include life skills training, leadership development, academic tutoring and requirements that young people attend school regularly. In this way, sport and recreation programming is designed to support a wide-range of healthy behaviours among youth while building their capacity in other areas.

There are many excellent examples of programs that use sport, art and recreation as a means to open up greater opportunities for youth. We were especially impressed with the work being done by the Manitoba Sport and Recreation Council Inc. in assisting inner-city Winnipeg youth participate in a sports camp through its Winnipeg Aboriginal Sport Achievement Centre program. Youth from inner-city schools are recruited by Aboriginal coordinators and given a unique opportunity to participate in a sports camp – an opportunity that would normally be out of reach for many. For about seven weeks throughout the summer, approximately 1,000 young people are provided daily meals and a chance to be exposed to, and participate in, a range of recreational activities, within a culturally sensitive environment.

(106) *Proceedings*, 19 March 2003, Gail Sparrow, Musqueam First Nation.

(107) New Brunswick Aboriginal Peoples Council, *Submission*.

The arts also provide youth with positive outlets. Theatre, music, story-telling, dance all provide youth with positive modes of expression. In their appearance before the Committee, Ms. Laura Milliken and Ms. Jennifer Podemski of Big Soul Productions told members that the arts, quite literally, saved their lives. That message was heard consistently from youth:

> I am a Métis dancer; that is what kept me out of trouble. Even when I did get into addiction issues or trouble with the law, I always had my dancing to go to. It brought me to Ottawa a lot of times, and I think coming here has changed my life a lot. I think what we need are more recreational programs out there for youth, whether they be cultural or sports-related. They need something to be proud of themselves, and I think we need to encourage that.(108)

We heard of several programs that use the arts as a vehicle to foster self-esteem, social interaction and life-skill training. One such example is the Métis Cultural Dance Society that gives young Métis people the opportunity to learn Métis traditional dance, culture and fiddling.

BEST PRACTICE

The "Awareness Through Art" is a holistic program, offered by the Native Canadian Centre of Toronto, which targets "youth-in-transition" and youth seeking to make positive changes in their lives.

The program uses theatre and other artistic mediums to open youth up through positive risk taking, reintegrate them into the Aboriginal community of Toronto, expose them to peer support and elders, and build self-esteem.

Through participation in the program, relationships are fostered and youth are provided – many for the first time – with a strong sense of community and their role in the community.

Individuals are not the only beneficiaries of making recreational activities widely available. Sport, art and recreation can also be instrumental in bringing together entire communities. We have heard much about the devastating and inter-generational effects that residential schools have had, and continue to have, upon families. This deep legacy of colonialism, which includes sexual and physical abuse, has made it difficult to maintain health

(108) *Proceedings*, 11 February 2003, Mr. John Potskin.

and cohesion in Aboriginal families.[109] The result is that many Aboriginal homes and communities suffer a deep disconnection from one another. Parents are often absent and youth neglected.

In evidence to the Committee, we were told that sport and recreational activities have had a restorative effect upon their communities. The Night Hoops basketball program, for example, was designed in response to a need identified by the community to try to connect youth to the community. The results were impressive:

> We have gone from zero participation to full participation. The gym that had been empty on Monday nights is now full with parents watching their kids play basketball. Parents, brothers, sisters, cousins, aunts and uncles all came to support the kids. Basketball has become an activity to look forward to … When you go to the centre you see excitement, life, fun and participation. Kids that normally would be on the streets are participating in something productive, something that is good because they are developing both their minds and their bodies. They really benefit from their parents being there to watch them. Their parents are the key people in their lives.[110]

How was a youth basketball program able to accomplish so much? The answer is simple. The program was designed to be highly inclusive. Everyone involved – referees, scorekeepers, timekeepers, concession stand operators – came from the community. Ability to coach or knowledge of the game of basketball was secondary to participation. "There are certainly more highly skilled coaches out there, people with a great deal more knowledge" we were told "but the idea was to build capacity within their own community. Other adult leaders in the community became involved, and to me the most important role they played were cheerleaders."[111] The Night Hoops basketball program, and others like it across the country, we believe are protective factor for youth. The sense of community, belonging and empowerment they can engender is critical to their well-being.

Encouraging Aboriginal youth participation in sport requires dedicated funding and support by government. Poverty is often a great barrier in encouraging Aboriginal youth from becoming involved in mainstream sports. Equipment, fees, and transportation costs are often too prohibitive, particularly for the more expensive sports such as hockey. Families simply do not have the financial resources to support their children participating in these programs.

> It is often difficult to encourage a child to think about such a career when poverty is a big issue in his or her life. Some of these children do not even own a bathing suit. Our survey indicated at out of 1000 children surveyed only 10 per cent owned their own sporting equipment. Those figures are discouraging and can open your eyes to some of the pressing issues that these inner city kids are facing.[112]

---

(109) *Proceedings*, 30 April 2002, Ms. Gail Valaskakis.

(110) *Proceedings*, 19 March 2003, Ms. Gail Sparrow.

(111) *Proceedings*, 19 March 2003, Misty Thomas, Night Hoops Basketball Program.

(112) *Proceedings*, 17 March 2003, Daryl Bruce, Executive Director, Manitoba Sports and Recreational Council.

BEST PRACTICE

Night Hoops Basketball Program
Musqueam, B.C.

Night Hoops began as a pilot project in January of 1996. As the name implies, it is a late night basketball program for at-risk youth between the ages of 13 and 18. The program was initially considered in response to a large increase in the number of breaches of probation.

The program started out with 12 teams operating out of six facilities in East Vancouver. At its peak, there were over 40 teams playing at close to 30 facilities and involved over 500 Aboriginal teens each week. Approximately 3,000 teens have benefited from the program in the seven years that it operated.

All youth in the program are referred into the program by one of the following sources: probation officers, police officers, school officials or counsellors, youth workers, or any other social service professional.

Once involved in the program, the youth not only receive instruction in basketball, but also a number of educational workshops prior to games that focus on topics such as: job skills, health issues, and personal character development.

The idea behind the program was to make playing basketball with friends more fun than doing virtually anything else that is available late at night on Fridays and Saturdays.

Repeatedly, witnesses told us of the difficulty they had in accessing funding in order to provide sport and arts programming and related supports for Aboriginal youth and children:

> What remains surprising to me with regards to both of these initiatives is the difficulty in accessing funding to support them despite, literally reams of research that says that programs of this type are very good.(113)

(113) *Proceedings*, 19 March 2003, Ms. Misty Thomas.

> Often art, music and theatre are the first things to be cut from our education systems or programs, I am here to tell you the impact it has on our community.(114)

The difficulty in obtaining adequate and sustained funding for this kind of programming is that other areas of high need, such as health, employment, housing and education, tend to receive priority. However, this kind of proactive programming is integral to capturing the talents, abilities, strengths and worth of Aboriginal youth. We are impressed by the testimony heard on this issue and are persuaded that such programs build capacity among youth, connect them in a fun and positive way to their community, and divert them from less attractive pursuits. We, therefore, feel strongly that governments need to make adequate funding available for Aboriginal youth sport, art and recreation programming in urban centres.

Accordingly, the Committee makes the following recommendation:

Recommended Action

> **The federal government, through the Minister of State for Fitness and Amateur Sport, should establish and fund an Urban Aboriginal Youth Sport and Recreation Initiative. The Initiative should promote sport and recreation programs that are:**
>
> - **Community-based, delivered and designed.**
> - **Sustainable and long-term rather than of limited duration.**
> - **Designed to build the capacity Aboriginal youth through instruction in recreation programming, leadership development and life skill training.**

The Committee recognizes the vital importance of cultural and arts programming for Aboriginal youth living in urban areas. Not only are these types of programs instrumental in building confidence and self-esteem, they help connect youth to their identity, talents and culture. For youth living in cities, the cultural connection and type of expression that comes from participating in art, dance, theatre, and story-telling is of inestimable value to them. Given the particular challenges that Aboriginal youth face in maintaining their culture and identity in urban environments, this Committee further recommends:

Recommended Action

> - **The federal government, through the Minister of Canadian Heritage, should provide dedicated and sustained funding for arts programming targeted specifically to Aboriginal youth in urban areas.**

(114) *Proceedings*, 5 February 2003, Ryan McMahon, Youth Coordinator, Native Canadian Centre of Toronto.

Finally, we agree completely with the observation made by one witness that the "time has come that the doors should open because the future of our youth is at stake" and that "if we do not provide these programs for our youth today then they will not have a better tomorrow."(115) Thus, we urge the federal government to act immediately in implementing these recommendations.

1.4 Education: Addressing Drop-out Rates

We do not talk in terms of excellence, achievement and success.
When we tell our students to survive, they do.

Professor David Newhouse,
Associate Professor and Chair of Native Studies, Trent University

High rates of truancy and poor academic performance continue to compromise the future of many Aboriginal youth. The 2000 Auditor General's report concluded that "at the current rate of progress, it will take over 20 years for them to reach parity in academic achievement with other Canadians."(116) A report by a federal government taskforce on education declared that First Nations education was in crisis and that the "issue is particularly pressing given that the Aboriginal population is the youngest and fastest growing population in Canada."(117)

Several well-researched studies have examined this issue in far greater depth than we can do justice here. Together, these studies advance a number of crucial reforms aimed at improving the educational outcomes of Aboriginal youth. Among the key proposals for reform witnesses presented us, are similar to those contained elsewhere. These include:

- the need to recruit and train more Aboriginal teachers and staff;
- the need to promote culturally-sensitive learning environments, including cross cultural sensitivity training for non-Aboriginal teachers and staff;
- the need for culturally-appropriate curriculum development;
- the need for increased parental involvement;
- raising academic standards to equitable levels;
- the development of urban Aboriginal schools; and
- secondary school supports and guidance for Aboriginal youth.

(115) *Proceedings*, 19 March 2003, Ms. Gail Sparrow.

(116) Canada, *Report of the Auditor General of Canada*, April 2000, p. 13.

(117) Canada, Final Report of the Minister's National Working Group on Education, *Our Children: Keepers of the Sacred Knowledge*, December 2002.

Sadly, many of these proposed reforms have not been implemented. The result is that a staggering seven out of ten First Nations youth will drop out of school.[118] Those who remain in school tend to have lower levels of educational attainment. Although there has been some nominal improvement in high school graduation rates in recent years,[119] the vast majority of Aboriginal youth face poor educational prospects, and as a result, limited opportunities for the future:

> Education is still a barrier for youth. Our young people are still not finding success in mainstream educational institutions … We know that Aboriginal young people come into school systems in the urban communities who are sometimes two and three years behind in their academic abilities and are therefore already at a disadvantage when they reach our public and Catholic school systems.[120]

In evidence to the Committee, poor school attendance was identified as a serious problem among Aboriginal youth. According to several witnesses, it is especially problematic because of the correlation between truancy and anti-social or self-harming behaviours. When youth are not in school, we were told, they are often engaged in less constructive pursuits:

> We need to look at youth drop out rates. Eight out ten Aboriginal youth drop out of high school. Only two out of ten make it through and get an education. But you need to look at the spin off. If they are not in school, they usually get involved in crime and with other things that lead to that – prostitution, early pregnancy, teen pregnancy. The stats are there to substantiate that we have an overrepresentation in those areas.[121]

There are many complex reasons why youth stop attending school. Some of these reasons include: racism; lack of parental involvement and guidance; resentment and embarrassment caused by feeling less successful scholastically than other students; instability caused by high rates of residential mobility; feelings of isolation caused by being in environments that are not culturally-sensitive; an inability to afford text books, sporting equipment, and excursion fees; an unstable home life; and, poverty.

Consistently, witnesses emphasized that the lack of parental involvement, guidance and support was partly responsible for the fact that Aboriginal youth continue to fare so poorly academically. Many studies on Aboriginal education have stressed the importance of parental and community involvement in the education system as key elements in student success.

---

(118) *Our Children: Keepers of the Sacred Knowledge*.

(119) 2001 Census figures, Statistics Canada. 39% had less than high school, compared with 45% in 1996.

(120) *Proceedings*, 1 April 2003, Ms. Anne Lesage.

(121) *Proceedings*, 21 March 2003, Rob Campre, Director, Edmonton Urban Aboriginal Affairs Committee.

The 1996 report of the Sub-Committee on Aboriginal Education[122] found that some of the barriers to parental involvement included the lingering impacts of the residential school system.

The damaging effects of residential schools on Aboriginal peoples, cultures, and languages are now widely recognized. One such effect is that there is a deep mistrust among some Aboriginal people of mainstream educational institutions. The importance of obtaining a good education becomes secondary to what may be perceived as a further assimilative assault on Aboriginal culture, language and traditions. This fundamental mistrust of the education system, according to one witness, is partly responsible for the low value placed on education:

> A lack or absence of good parenting skills often means there is no value placed on education, for itself, and little encouragement for children to do their best. Parents either can't help with school assignments because, the parents, themselves have not completed high school and in many cases, primary school, or, they don't help because they do not appreciate the benefits that can be derived from education.[123]

Another witness observed that adequate parental involvement is a difficult and sensitive issue to address in some Aboriginal communities:

> The Metis community is willing to accept that our parents must do more. Through the process of poverty and colonization that has taken place throughout the past decades, I notice in our students a lack of parental skills and everyday life skills that are needed to survive. Most troubling is that the responsibility that a child succeeds in school is not where it should be.[124]

And finally, we heard from witnesses of the need for measures to promote parental participation:

> There is a need to encourage parents to remain engaged in their teenagers' high school years, as well as participate in the selection and decision making process of career planning.[125]

The scepticism Aboriginal parents feel about the education system is understandable. However, it underlines the importance of reconnecting Aboriginal families to the education system and ensuring that the education system is reflective of Aboriginal families. Learning environments, curricula, teachers and staff must be responsive to the needs of Aboriginal students and their families. **Reforms aimed at accommodating Aboriginal**

(122) House of Commons, Sub-committee on Aboriginal Education of the Standing Committee on Aboriginal Affairs and Northern Development, *Sharing the Knowledge*, Second Session of the Thirty-Fifth Parliament, June 1996.

(123) Taking Pulse, *Submission.*

(124) *Proceedings*, 4 February 2003, Murray Hamilton, Program Coordinator, Gabriel Dumont Institute.

(125) Nova Lawson, *Submission.*

culture in mainstream educational institutions and Aboriginal people in decision-making structures need to be implemented. We feel strongly that governments and school boards have an obligation to ensure that schools offer a culturally appropriate learning environment where children are stimulated and see their schooling and curricula as relevant.

Moreover, we believe a greater effort must be made to educate urban Aboriginal youth, their families and communities about the importance of education, the ways in which higher education will improve the quality of their life, and more importantly, how it can help youth achieve a sense of accomplishment, self-worth and esteem. In conjunction with education reforms aimed at developing culturally appropriate curricula and Aboriginal teacher recruitment, a national strategy is needed to promote the benefits of staying in school and to encourage families to take responsibility for supporting their children to attend school.

In this context, the Committee notes that there have been several successful initiatives to increase Aboriginal parental and community involvement in education decision-making. Among these, we were struck by the results being achieved at Alberta Learning Centre. Established by the Edmonton Catholic School Board, the Centre has developed a range of programs to support Aboriginal students and families as well as bring the Aboriginal perspective in the classroom by providing teacher development.[126] Several regional organizations have also emerged to promote quality education for Aboriginal learners. For example, the First Nations Education Steering Committee in British Columbia works, at the provincial level, to identify and advance First Nation education issues.

The establishment of alternative urban schools such as Ben Calf Robe School and Amiskwaciy Academy are examples of successful innovative measures that support quality education for Aboriginal students. Their academic program is based on the core provincial curriculum, but is enriched by offering option courses that reflect Aboriginal knowledge, traditions and values. Such schools are experiencing great success. In particular, their retention rates, compared to national averages, are striking. Variously, we were told:

- in 2002, Ben Calf Robe School had a retention rate of 93 per cent;[127]

- the retention rate at the Northern Alberta Institute of Technology (NAIT) increased from 50 percent four years ago to 70 percent of post-secondary students completing their programs, due in large part to the availability of Aboriginal student support services;[128] and

- due, in part, to the presence of Aboriginal liaison workers, retention rates at mainstream schools, such as St. Francis Xavier High School and St. Joseph's High School in Edmonton are 84 percent and 88 percent respectively.

(126) *Proceedings*, 21 March 2003, Pam Sparklingeyes, Cultural Coordinator, Alberta Learning Centre.

(127) *Proceedings*, 21 March 2003, Sean McGuiness, Principal, Ben Calf Robe School.

(128) *Proceedings*, 21 March 2003, Eva Stang, NAIT.

Essential to their success is an emphasis on inclusiveness and relationship building with students, parents and the community. Such efforts recognize that a students' broader social and economic environment within which education takes place has important effects on their educational outcomes.

Aboriginal students are particular vulnerable to leaving school during crucial academic transition periods. For instance, the transition from junior to senior high and from high school to post-secondary institutions is when, according to evidence presented, many Aboriginal students drop out. Witnesses told us that:

> It is the transition from junior to high school when we lose a number of kids … Grade 9 is the toughest year for our kids. We have more students in grade 9 missing school than probably anywhere else that get involved in criminal activity and other things that distract them from their education.(129)

Other witnesses targeted English literacy levels as a factor:

> A lack of proficiency and comprehension with the English language contributes to individual senses of inadequacy due to a lack of command with the language. Even though English may be spoken in homes, education systems and among youth, this does not mean the command is at a level that will enable youth to excel in academic and similar institutions.(130)

And again:

> We realize that if students are coming into high school with reading levels below grade 10 or grade 9, this is going to severely lessen the chance of being successful or getting through school.(131)

Evidence suggests that the transition is difficult, in part, due to lower educational and literacy levels and the frustration that Aboriginal youth experience in having to "catch up" with the other kids. This frustration is especially true of students who receive instruction on-reserve and come to urban area high schools only to find they are well-behind their counter-parts in schooling. The result is that many youth feel inferior to their peers. Remedial help is therefore necessary if students are to be successful in completing their studies, including initiatives that promote English language literacy skills.

Transition supports, academic planning and counselling, Aboriginal liaison workers, availability of literacy programs, peer support and role models, were measures cited by witnesses as especially effective in helping Aboriginal students stay in school during these critical

(129) *Proceedings*, 21 March 2003, Mr. Sean McGuiness.

(130) Nova Lawson, *Submission.*

(131) *Proceedings*, 21 March 2003, Shirley McNeil, Assistant Principal, Amiskwacix Academy.

periods. Using many of these tools, the Alberta Learning Centre strives to keep children in school and is doing so successfully:

> If you can take them and introduce them to that high school in a safe way by giving them a tour with Aboriginal staff and Aboriginal students that are having success in that high school already, it's all very practical. These all very easy to do, but it makes a difference. We had 100 percent success rate with the last transition program we did in September.(132)

There exists a mutual responsibility to support initiatives that are proving successful in encouraging and supporting the educational progress of Aboriginal youth. Accordingly, we strongly urge all levels of government and policy-makers to look carefully at models such as Amiskwaciy Academy, and support services such as those provided by the Alberta Learning Centre, and apply these best practices on a broader scale.

While we acknowledge these extraordinary achievements, they are, as the Minister's Working Group on Education concluded, "vastly outnumbered by the unresolved education issues that inhibit progress."(133) Thus, the Committee believes that more needs to be done at the federal, provincial and territorial level to reduce poor school attendance and recommends accordingly:

Recommended Action

The federal government, in cooperation with provincial, territorial governments and Aboriginal organizations, develop a strategy to reduce the Aboriginal youth truancy rate in schools.

Such strategies should include those targeting:

- **Aboriginal parents and highlighting to them the benefits of their children's regular and ongoing attendance at school.**
- **Elders, and other community leaders, in the planning and implementation of such strategies on behalf of Aboriginal youth.**
- **Specific measures to address high drop out rates during critical transition periods.**
- **Specific measures to promote Aboriginal culture and history in mainstream educational institutions.**

(132) *Proceedings*, 21 March 2003, Ms. Pam Sparkling Eyes.

(133) *Our Children: Keepers of the Sacred Knowledge*, p. 8.

1.5 Health and Sexuality: Aboriginal Youth Teen Pregnancy

According to witnesses, one of the biggest problems in Aboriginal homes and communities is the lack of qualitative sex education. We heard from several agencies and youth representatives that youth and pre-teens are desperately in need of this type of awareness. In its absence, high rates of Aboriginal teen pregnancy, with many babies being born with health problems and taken into the foster care system, is often the result.

Statistics from Health Canada indicate that teenage pregnancy among First Nations youth in British Columbia, Alberta, the Prairie and Atlantic provinces are up to four times higher than the national average. Incredibly, for young women under 15 years of age, the rate is estimated to be as much as 18 times higher than that of the general teenage population. In a special report on the sexual health of urban Aboriginal youth entitled *Tenuous Connections: Urban Aboriginal Youth Sexual Health and Pregnancy*, the Ontario Federation of Indian Friendship Centres (OFIFC) found that high rates of teenage pregnancy were also prevalent among urban Aboriginal youth.

High rates of teen pregnancy among young Aboriginal people raise a number of serious social and health-related concerns. As reported by the OFIFC:

> Teen mothers are much more likely to develop complications which lead to medical problems, including death, iron deficiency anemia, pregnancy included hypertension, and maternal toxemia. These factors are closely related tied in with the social situations of the mother. Females over the age of seventeen may be physically ready to have children but the common social disadvantages among pregnant teens of poor nutrition, quality and quantity of pre-natal care, inadequacy of preparation for childbirth, and low quality of post-natal care can result in serious medical problems.[134]

This Committee is also deeply troubled by the high levels of drug and alcohol use as a contributing factor in the sexual practices of youth and in the high incidences of teen pregnancy. The implication is that many Aboriginal youth are engaging in sexual relations when their ability to make the best choice for themselves is materially compromised. The result is that many young women will give birth to children tragically afflicted with Fetal Alcohol Syndrome (FAS) or Fetal Alcohol Effects (FAE).

The effects of FAS/FAE on a child's quality of life are devastating, leaving permanent damage such a severe developmental delays, behavioural problems, learning disabilities, and brain damage. Greater efforts must be undertaken to educate Aboriginal youth on the dangers of alcohol and drug consumption to themselves and their babies.

Existing research suggests that fetal alcohol syndrome is a health issue of great concern among the Aboriginal population. The federal government's current FAS/FAE

(134) OFIFC. Press Release.

Initiative is targeted solely on reserve.[135] As a result, urban Aboriginal service providers must compete with non-Aboriginal programs for funding to the general population.

Due to the great seriousness of this issue in Aboriginal communities, both on reserve and in urban areas, we recommend that:

Recommended Action

- **The federal government, through the Minister of Health, must act to ensure that off-reserve and urban Aboriginal organizations benefit equally from the federal government's FAS/FAE Initiative.**

- **Federal funding allocated for the FAS/FAE Initiative must be increased rather than redirected from reserve communities in order to meet the needs of urban Aboriginal communities.**

Also troubling is that Aboriginal youth report little or no use of contraception, of which pregnancy is but one of several unintended results. This puts youth at risk for a number of sexually-transmitted diseases, including HIV/AIDS. While the trend in the reported number of AIDS cases has shown a decline in the general population since 1994, the annual number of Aboriginal AIDS cases has risen dramatically. The age of diagnosis is lower in Aboriginal people than in the non-Aboriginal population. Notably, 26% of all documented AIDS cases among Aboriginal people occur under 30 years of age, and Aboriginal people are being infected as early as their teens.

Apart from these very serious health concerns, the alarming rate of Aboriginal teen pregnancy in urban areas perpetuates a cycle of poverty. Teen pregnancy is often accompanied by early school drop out rates, high rates of unemployment, low levels of education, and increased reliance on social assistance. While statistics on young Aboriginal mothers in urban areas are not extensive, we do know that they experience greater poverty because of their lone parent status, are far more likely to be unemployed, and have high residential mobility rates which suggests continued efforts to improve or adjust housing conditions.

These factors, combined, exert enormous pressures on young children and their mothers. For instance, we know that frequent residential moves can result in a profound instability in a child's development that can adversely affect their educational outcomes. Moreover, the OFIFC reports that:

(135) The federal government maintains that the provision of health care to status Indians is a matter of custom and policy rather than a treaty right. Universal hospital and medical insurance now provides a basis for the delivery of health services to Aboriginal people through the provincial health care systems. The Medical Services Branch of Health Canada provides public health services and non-insured health benefits for First Nations communities and Inuit.

> Children of teen parents have been shown to have lower levels of cognitive and social development. They are more likely to be victims of abuse and neglect and are three times more likely to be incarcerated in their late teens and early twenties than are children of mothers who delay childbearing. Children of teen parents are more likely to have children when they become teens.[136]

The policy implication is that there exists a high level of socio-economic need for these young single mothers, particularly with respect to housing, parenting and child care support, transition from social assistance to employment, education assistance and targeted training initiatives. For Aboriginal youth generally, the promotion of healthy sexual practices is imperative. For some it can mean the difference between life and death.

BEST PRACTICE

The Ma Mawi Chi Iata Centre is a non-profit Aboriginally-controlled organization that that works to provide culturally relevant preventative and support services to Aboriginal children and their families in Winnipeg.

As part of its work in creating healthy choices for youth the Centre runs a program called Positive Adolescent Sexuality Support.

The program has two facilitators that run seven workshops in the Manitoba Youth Centre. The also visit schools that will allow that kind of education where issues of birth control and sexuality are discussed.

They also run a program called "Baby Think It Over Dolls." A youth employment component to the program has been recently added. Two of our facilitators hired 15 youth in the community and trained them to deliver those seven workshops.

We also need to better understand why Aboriginal youth are becoming pregnant and engaging in unhealthy sexual behaviour. In evidence to us, we heard that many Aboriginal youth who are sexually active at a young age report being sexually abused and having many sexual partners. Others suggest that young people become pregnant as a way to stem the loneliness:

> When we look at the issue of teen pregnancy we know there are different reasons why young Aboriginal want to have families. When

(136) Ontario Federation of Indian Friendship Centres, *Tenuous Connections.*

> they come into urban centres, it is to replace that sense of belonging that they need. They are looking to restore their own families. They need support; they need a sense of family and a sense of belonging.[137]

We appreciate that for some young parents they will find in their community, in themselves, and in each other the resources necessary to raise a healthy and happy child. We have heard witnesses tell us that teen pregnancy is a value-laden term and we take this into account. All children are indeed gifts from the Creator, to be cherished, and while some are unplanned, certainly we would not suggest they are unwanted. Nevertheless, we believe that unhealthy sexual behaviour and youth pregnancy must be examined and addressed.

Children as young as 11 years of age are engaging in sex. Young girls, yet barely able to care for themselves, are having babies. Their fathers may or may not stay to raise their offspring. Over half of all adolescents report not using condoms, or using them ineffectively. Aboriginal teen pregnancy rates are considerably higher than the national norm and put the health of the mother and child at risk, sexually-transmitted diseases and the number of AIDS related cases are distressingly high in the Aboriginal community, and urgent intervention is necessary.

According to several witnesses, when youth have children they often lack the necessary parenting skills. In his appearance before the committee, Mr. John Kim Bell stressed the importance of nurturing the parent's relationship with the child. He noted that the parenting skills is a key factor in the positive development for any child, but is seriously lacking in Aboriginal communities. "The parents" Mr. Kim Bell told us "do not seem to be able to support and nurture the children … and it is a cycle that we must break." Another witness commented, that we need to:

> Encourage more programs and services for young parents, such as counselling, parental classes, information on programs regarding proper diets for their children and themselves, and how to take care of themselves and their children. As Aboriginal people in residential schools, our parents did not know how to parent us. I think we have to go back and learn how to be parents.[138]

Accordingly, the Committee recommends that:

Recommended Action

> **The federal government, through the Minister of Health, and in collaboration with appropriate Aboriginal organizations and youth representatives should:**

(137) *Proceedings*, 1 April 2003, Ms. Anne Lesage.

(138) *Proceedings*, 12 February 2003, Mr. John Potskin.

- **Design and implement a public awareness campaign for Aboriginal youth and pre-teens to address youth sexual health, encourage healthy sexual practices, and the prevention of teen pregnancies.**

- **Support community-based education initiatives for youth and pre-teens on sex, sexuality, pregnancy and parenting.**

- **Dedicate sustained resources for community-based youth programs that promote parenting skills.**

1.6 Exiting Gang Life: The Need for a Safe Place to Go

The kids on the street are trying to find their identity, and they are doing it the wrong way.

Mr. Rob Papin,
Edmonton Native Alliance, Founder

The profound cultural, social and economic "dislocation" many Aboriginal youth experience in cities make them especially vulnerable to antisocial and criminal behaviour. Marginalized and powerless, many Aboriginal youth are left searching for a sense of belonging, community and identity. Gang affiliation and membership can provide Aboriginal youth with a feeling of empowerment, purpose and acceptance.

The sense of "family" and protection from a harsh environment that gangs provide, however misguided, is a powerful attraction to disenfranchised youth.

> With the lack of social cohesion based on common family, community and shared values, many youth develop their own sense of self through the formation of gangs. Aboriginal youth are looking for someone to connect with and a gang of Aboriginal youth provides a safe place. Shared culture, racial experience and other forms of oppression lead them to find a family within the urban centre through the gang. A sense of exclusion based on race and income are common factors that lead to the sustenance of gang culture and activity.(139)

> So much of what we see around us is a kind of dysfunctional Aboriginal world – the Aboriginal gangs, for example, are, in a sense, another way of belonging. They are a formation of community.(140)

(139) *Proceedings*, 4 June 2002, Ms. KukdookaTerri Brown, President, Native Womens Association of Canada.

(140) *Proceedings*, 30 April 2002, Ms. Gail Valaskakis.

In a seminal study by Carol La Prairie, *Seen But Not Heard: Native People in the Inner City*, it was found that Aboriginal groups residing in the inner core of large cities are the most vulnerable to the commission of crime and to criminal justice processing. In troubled, inner-city neighbourhoods, gangs can act as a kind of protection:

> Most young people with whom we work believe that becoming gang-related and in trouble with the law is a matter of survival in the 'hood.' If you are not a "crip" – and in Regina that is someone who is 13-15 years or older, and a "baby crip" is someone up to the age of 12 – and you are not wearing the gang's colours or adhering to the gang's negative direction, harassment and beatings are the result. I have been in meetings where baby crips and crips are scared. First, a principal called a meeting, and that really scared them – gathering at the principal's office. When word got out about the meeting, there was trouble.(141)

Gangs, then, not only provide a sense of belonging, but ironically, a sense of safety. In our discussions with some former gang members, we were told that gangs were often their last refuge: there for them when no one else was. Membership afforded them shelter, food, money and friendship.

It is difficult to estimate how many Aboriginal youth are affiliated with gangs, and whether that affiliation necessarily always involves criminal behaviour. Recent estimates suggest that in Winnipeg approximately 2000 Aboriginal youth are involved in gangs, the largest being the Manitoba Warriors and Indian Posse. In 2003, the Edmonton Aboriginal Youth Gang Task Force reported twelve Aboriginal gangs with more than 400 members are operating in Edmonton.

The issue of gang membership appears to be most acute in the Prairie Provinces. Western cities have the largest concentrations of Aboriginal people and youth, along with the greatest relative disparity in wealth compared to the non-Aboriginal society.(142) The stark social and economic stratification in these cities – that is the degree of disadvantage and disparity – contribute significantly to the presence of Aboriginal gangs. Not surprisingly, then, in eastern cities, where the relative disparity is less pronounced, the emergence of Aboriginal youth gangs has not been as problematic. This suggests that there is a need to explore policy implications for all governments and possible interventions for the most disadvantaged urban Aboriginal youth, particularly in high-risk cities.

The Edmonton taskforce on gangs reported that little support is available by way of intervention and preventative measures:

---

(141) *Proceedings*, 12 February 2003, Tom Warner, Executive Director, Regina Native Youth Community Services.

(142) Statistics Canada 2002 report, *Youth in Canada*, indicated that that the largest concentrations of Aboriginal youth are found in the western provinces: 16% in Manitoba; 14% in Saskatchewan; 6% in Alberta; and 5% in British Columbia.

> No agencies are providing services directly related to Aboriginal gangs in terms of any support, referrals, advocacy and programs. There is absolutely no evening support, employment or treatment available. The message we received very strongly and directly from gang members is that there is no way out, no where to hide to feel safe and protected. Therefore they have little choice but to continue in a negative lifestyle … Members live in extremely disadvantageous conditions with little chance of improvement unless a concerted effort is made by all levels of government and community groups to assist in dealing with this very serious matter.(143)

Despite their necessity, community-based prevention, reintegration programs and safe houses are scarce.

BEST PRACTICE

The Circle of Life Thunderbird House has developed a number of programs as a result of recommendations from gang- involved youth. These programs are PAA PII WAK, a safe house for gang members wanting out through Aboriginal traditional methods; "Clean Start," a gang tattoo cover-up/removal project; and, an intervention program designed to address criminal thinking and behaviours.

Troy Rupert, Winnipeg Native Alliance

Research also indicates that imprisonment of gang members is ineffective at best, and counter-productive at worst as much of the recruitment occurs in jails. Preventing gang membership in the first place is easier than removing people from the gang once they are in it.(144) Moreover, exiting gang life can be extremely dangerous: One witness told that us that his gang turned on him when he attempted to leave:

> I was stabbed four times. I was wanting out of the gang. That was my own gang that stabbed me, because I wanted out.(145)

(143) Final Report, Edmonton Aboriginal Youth Gang Task Force, March 2003.

(144) As reported by the Solicitor General, youth also join gangs when they are in jail (where gang recruitment is active) for their own safety. When they are released some try to leave the gang, but this is hard to do.

(145) *Proceedings*, 20 March 2003, Edmonton Youth Round Table, Edmonton Winnipeg Native Alliance.

Another witness underscored the related need to provide safe places for youth to go to when exiting gang life:

> When a kid wants to get out of a gang you have got to find him a safe place for awhile so that he can be protected and so that he can go through the proper procedure and get himself out of the gang, and you have to put him in a place where the gang is not going to go and get him.(146)

The Committee is deeply troubled, based on what we heard, that young Aboriginal people wishing to exit gang life may have no place to turn.

Accordingly, we recommend that:

Recommended Action

> **The federal government, in collaboration with provincial and municipal governments, and in consultation with Aboriginal organizations, support the establishment of Safe Houses to assist urban Aboriginal youth exit gang life. Initiatives should be targeted to "high-risk" cities.**

We wish to emphasize that the underlying factors contributing to the presence of gangs and criminal behaviour has much to do with the wide-ranging limitations in the lives of Aboriginal youth. Cultural isolation, racial segregation and the anomie of social structures and supports in many inner-city neighbourhoods must be addressed. Governments must adopt community-development models, providing for safe and secure housing and economic revitalization measures in urban neighbourhoods most at risk for social disintegration.

1.7 Substance and Alcohol Abuse: The Need for Aboriginal Youth Treatment Centres

Drug and alcohol abuse is among the most pressing problems facing Aboriginal youth in urban areas. Studies estimate that Aboriginal youth are at two to six times higher risk for every alcohol-related problem than their non-Aboriginal counterparts in the Canadian population.

The widespread use of solvents and non-beverage alcohol among Aboriginal children and youth were highlighted by the tragic events at Davis Inlet. Statistics reveal that one in five Aboriginal youths has used solvents and one-third of users are under the age of 15. Aboriginal youth aged 15 or over were about 11 times more likely to have ever sniffed solvents or aerosols than the non-Aboriginal respondents and almost twenty-four times more likely than the rest of Canada.

Throughout our hearings, witnesses emphasized the need for measures to assist Aboriginal youth in urban areas deal with substance abuse issues:

---

(146) *Proceedings*, 20 March 2003, Edmonton Youth Round Table, Mr. Unternerei, Edmonton Gang Task Force.

> If you are going to consider an action plan for change, you do have to address the problems of alcohol and drug abuse. It is a rapidly growing problem. The number of Metis youth who drink continues to increase, as does the number of those who use marijuana. It is a sad fact that they turn to these substances for a source of comfort that they do not find living in urban centres. The comfort that they seek is just not there for them, and there is no support mechanism in place.(147)

The federal government's National Native Alcohol and Drug Abuse Program (NNADAP) successfully supports First Nations and Inuit people and their communities in establishing and operating programs aimed at offsetting high levels of drug, alcohol and solvent abuse among target populations living on reserve.

BEST PRACTICE

Regina Native Youth Treatment Centre

Regina Native Youth Treatment Centre, established in 1982, provides long-term, 24-hour residential programming for Aboriginal youth in conflict between the ages of 11 years and 15 years. The average stay is approximately 12 to 14 months, with some youth staying for two or three years, depending on what their issues are and how long it takes for things to become positive.

The centre addresses all problem areas and provides a safe, nurturing environment for youth. Staff, a majority of whom are Aboriginal, develop treatment plans for each individual focusing on each aspect of a resident's aspirations and difficulties. There is spiritual and cultural input surrounding a strong educational and recreational component. It is run be an all-Aboriginal board with elders who have input in this respect.

Communication with all shareholders in a resident's well-being is ongoing in order to allow residents to progress. The network includes elders, all pertinent social services personnel, teachers, family members and Regina native youth's primary and secondary workers in the community at large. With much patience and repetition, supplemented by support and accountability, change occurs, even for the most needy.

Teaching tolerance – self and general, mutual respect – in a caring environment, coupled with understanding and the responsibility of making a positive choice, allows residents to envision a healthy tomorrow.

(147) *Proceedings*, 23 April 2002, Ms. Jennifer Brown, Chair, Métis National Youth Advisory Council, Métis National Council.

The federal government's National Native Alcohol and Drug Abuse Program (NNADAP) is an example of a program now largely controlled by First Nations communities and organizations. The principal objective of the NNADAP is to support First Nations and Inuit people and their communities in establishing and operating programs aimed at arresting and off-setting high levels of alcohol, drug, and solvent abuse among their target populations living on-reserve.

Now in its fifteenth year, the NNADAP includes a network of 54 treatment centres that represent approximately 700 inpatient treatment beds. As well, there are more than 500 alcohol and other drug abuse community based prevention programs with approximately 650 workers now active in community based prevention activities. Fully 96% of the NNADAP resources are managed directly by First Nations through contribution and/or transfer agreements.

Culturally and age appropriate treatment centres targeted to Aboriginal youth with drug and alcohol, related problems are badly needed in urban areas.[148] The federal government's successful *National Native Alcohol and Drug Abuse Program* does not, however, extend to Aboriginal people living in urban centres, including the Métis and non-status Indians.

Accordingly, the Committee recommends:

Recommended Action

- **The federal government should act to extend its National Native Alcohol and Drug Abuse Program to include all Aboriginal youth, irrespective of status, residing in urban areas.**

- **Funding should be allocated for the establishment of urban Aboriginal youth treatment centres where there is a significant Aboriginal population and be located in areas where they can be readily accessed by youth.**

- **Treatment centres and services for youth should be age and culturally appropriate.**

1.8 Employment and Training: Long-term Strategies Required

Urban Aboriginal youth experience high levels of unemployment. According to witnesses, if job opportunities do not expand considerably, the large number of Aboriginal youth entering the labour force over the next decade may pose significant labour market absorption challenges, particularly in the west where Aboriginal youth face a higher risk of unemployment. As mentioned earlier, unemployment levels are particularly high in Regina, Winnipeg, Calgary, Saskatoon and Edmonton.

(148) *Proceedings*, 18 February 2003, Leona Quewezance, Health Promotion Coordinator, All Nations Hope Aboriginal AIDS Network.

> Aboriginal youth are more likely than non-aboriginal youth to report unemployment with worse outcomes, especially in the Western areas. In off-reserve locations, the unemployment rate of Aboriginal youth is about 1.7 times higher. The actual numbers range from about 21 per cent in Calgary to about 42 per cent in Thunder Bay. As you can see, that number is quite high, even in Calgary. The normal unemployment rate in Calgary is around 3 or 4 per cent.(149)

And:

> According to the Statistics Canada Census (1996), unemployment rates among Aboriginal males in Edmonton are 18.8% as compared to 8.9% of the non-Aboriginal population. Aboriginal females were unemployed at a rate of 20.6% while their non-Aboriginal counterparts were unemployed at a rate of 8.2%.(150)

Regional and gender variations suggest that Aboriginal youth employment initiatives will need to be flexible enough to respond to these differences.

Employment prospects of Aboriginal young people entering the labour market must be improved. The Aboriginal population is growing faster than any other segment of Canadian society and by 2006, it is anticipated there will be a working age population of 920,000.(151) The demographic projections for this group coupled with their socio-economic marginalization from Canadian mainstream society, present serious public policy concerns for governments. Like most other western nations, Canada's population is aging and this has implications for its labour force and economy. Aboriginal youth hold out great promise in being able to meet the demands of Canada's shrinking labour force.

Witnesses identified a number of barriers to employment for Aboriginal youth. These include:

- low levels of education;
- low or inappropriate skill levels;
- high levels of mobility and transience;
- poverty and family dysfunction;
- discrimination; and
- sparse job experience.

---

(149) *Proceedings*, 20 November 2001, Phil Jensen, Assistant Deputy Minister, Employment Programs Branch, Department of Human Resources Development Canada.

(150) Native Counselling Services of Alberta, *Submission*, p. 6.

(151) Taking Pulse, *Submission.*

Governments are starting to recognize the importance of addressing the structural inequities affecting Aboriginal youth employment opportunities. A growing unemployed underclass of Aboriginal youth can have serious social consequences for the cities in which they live.

The federal government has a number of employment programs specifically targeted to Aboriginal youth. Some key federal initiatives include:

- The *Youth Employment Strategy* (YES) is a federal initiative designed to assist youth in making successful transitions to the labour market ($51 million).

- The *Youth Entrepreneurship Program* (YEP) is designed to support Aboriginal youth to become better entrepreneurs.

- The *Aboriginal Human Resources Development Strategy* (AHRDS) – a five-year $1.6 billion investment (over $300 million a year) designed to increase the employment opportunities for Aboriginal people. Under the AHRDS, Human Resources Development Canada enters into partnerships with Aboriginal organizations -or Aboriginal Human Resource Development Agreements (AHRDA's) – allowing them to design, deliver and implement employment and training programs. The AHRDS sets aside $25 million dollars annually for youth and $30 million is target to urban areas.

According to witnesses, however, the duration of these employment initiatives are too short to be effective. Thus, while youth may obtain some low level of skill training, fundamental barriers to employment continue to go unresolved:

> The barriers to employment were identified by the youth themselves. They thought that the training programs are not long enough to receive the training that is required to achieve permanent employment. Their lack of experience limits their employment opportunities. Again, short-term training programs often do not result in employment opportunities. The high school dropout rates continue to be high, and the competition for training funds is high among urban Aboriginal youth.(152)

The Canadian economy is no longer based solely on commodities and manufacturing. Service and information sector jobs comprise a large part of the labour force. Even traditional entry level jobs such as receptionists, administrative assistants or bank tellers can require significant information and knowledge-management components in the tasks involved; traditional production line manufacturing now require workers to be flexible, adaptive and quick to retrain. All of these elements have to be considered when discussing training and skill sets required by Aboriginal youth to enter and sustain employment in Canada.

To be effective, Aboriginal youth employment strategies will need to focus on strategic and long-term objectives. The structural transformation occurring in most major Canadian cities from industrial to high-tech economies require that governments move beyond band-aid solutions toward meaningful, longer-term employment and training initiatives

(152) *Proceedings*, 19 February 2003, Nancy Martin, Executive Director, Mizwe Biik Aboriginal Employment and Training.

that can foster stable employment for youth in current labour markets. Training in high tech industries is crucial to bridge the current "digital divide" that separates Aboriginal youth from their counterparts; impeding them from competing in these growing sectors of the economy.

Facilitating and creating partnerships with the private sector are also crucial. Aboriginal youth are woefully underrepresented in Canada's private sector workforce:

> While Aboriginal people who are working are largely employed by band and tribal councils, Aboriginal organizations and the federal and provincial governments, there is evidence to suggest that a variety of barriers exist that handicap Aboriginals in their ability to acquire the skills that will make them serious competitors for secure and stable employment in all sectors of the economy.(153)

BEST PRACTICE

Private Sector Partnerships
Manitoba Hydro: "The Camp Model"

In order to create an awareness of engineering, technology, and trades career opportunities for youth, Manitoba Hydro implemented the first summer day camp program called Building a Circle, Exploring Engineering Technology and Trades. The focus is designed for female Aboriginal youth age 13 to 15 to gain meaningful exposure and participation in those fields. The need for future recruitment for Aboriginal women in historically non-traditional occupations requires initiatives, requires creative initiatives.

It is a four-year, four phase program that mirrors the Aboriginal medicine wheel. The same group of ten youth will return each year in developmental phases to foster their qualities of curiosity, problem solving, team-work, and creativity. Throughout the year relationships with youth and families through yearly gatherings and activities are encouraged.

The program is offered for free, so if any Aboriginal young person would choose to participate in the program, they can do so. It also promotes an awareness in the science and technology fields, as these occupations are not career choice that Aboriginal youth pursue and are at much greater risk for under representation. It develops and fosters a growing relationship with the camp participants along their education pursuits and career paths. Staff participation, role modelling, mentoring and advocacy all provide the necessary social and emotional support and encouragement. It educates and assists not only youth, but also their families in their development and identification of skill competencies and education requirements. It provides tutoring for math and science, and supports during the high school to university transition. The underlying hook that makes this program unique and successful is that it provides realistic employment opportunities during and upon completion of the program for our young Aboriginal girls. The summer program has been an ambitious undertaking and it is a long term investment with long term value and benefits for all stakeholders involved.

In 2001, the report of the Working Group on Aboriginal Participation in the Economy to Federal-Provincial/Territorial Ministers Responsible for Aboriginal Affairs and National Aboriginal Leaders, *Strengthening Aboriginal Participation in the Economy*, found that engaging the private sector in the development of partnerships to promote Aboriginal participation in the economy was vital. Initiatives such as Winnipeg's *Partners for Careers* which works to connect qualified Aboriginal graduates with Manitoba's employers are meeting with measurable success. The initiative targets young graduates who experience twice the unemployment rate of non-aboriginal graduates. In its fourth year, the program has placed more than 2,500 young people who are graduates into employment.

Current labour markets, as mentioned, demand increased skill levels and education attainment. Long-term, strategic investments in youth employment are therefore critical. In the words of Manitoba's Deputy Minister for Aboriginal and Northern Affairs:

> We need a comprehensive national strategy for Aboriginal education, training, and employment, that addresses the needs of the public sector as well as the private sector, that is the corporations who create the majority of jobs. We need to train our young people, and we need to train them to become full participants in the economy.(154)

Accordingly, the Committee recommends that:

Recommended Action

- **Federal programs aimed at increasing labour market participation of Aboriginal youth be should be designed to provide long-term, strategic training in accredited programs for youth.**

- **Funding allocated to the youth and urban component of the Aboriginal Human Resources Development Strategy should be increased.**

- **The federal government, in collaboration with all principal stakeholders, facilitate forums and initiatives to encourage partnerships between urban Aboriginal youth and the private sector.**

CONCLUSION: THE WAY FORWARD

The Committee appreciates that many of the difficulties experienced by urban Aboriginal youth arise from a number of complex underlying problems. The symptoms cannot be treated in isolation and must be tackled in a holistic way and integrated with programs that strengthen families. To be lasting, solutions need to be proactive and preventative, rather than only swinging into action once a problem or need becomes acute. And while we acknowledge

(154) *Proceedings*, 17 March 2003, Harvey Bostrum, Deputy Minister of Aboriginal and Northern Affairs, Government of Manitoba.

that many urban Aboriginal youth are managing the transition to successful and productive lives as adults, countless others are battling with complex disadvantages. We stress that young Aboriginal people, by all indicators, are a category most "at risk" and deserving of the government's highest priority.

Accordingly, the Committee makes the following recommendation:

Recommended Action

- **The federal government, under its Urban Aboriginal Strategy, develop and fund specific initiatives for young Aboriginal people on the basis that they are one of the most "at risk" groups.**

- **These initiatives must be designed and developed in collaboration with urban Aboriginal youth.**

On a final note, we believe Aboriginal youth may feel less of a sense of alienation when they are meaningfully involved in providing advice to governments on issues that are of most importance to them. Initiatives, which involve youth in this way, such as the *National Aboriginal Youth Strategy*, as well as youth advisory councils in government planning and decision-making processes, require our full support and encouragement. These measures provide youth with a forum to develop, coordinate and manage their own initiatives. They are also excellent training grounds for the next generation of community leaders.

We are reminded by the plea of one young woman that all Aboriginal youth want is hope. The way forward is best paved by empowering Aboriginal youth to influence the decisions that most affect their lives while giving them the opportunities to engage meaningfully in the wider community and participate in the benefits so many of us take for granted.

This Committee believes the recommended actions we propose form a basis upon which greater opportunities for urban Aboriginal youth will be realized. In order to attain these benefits, however, the sustained commitment of all governments and their respective departments is essential. We note, furthermore, that the implementation of the recommended actions contained in this report involves a number of federal government departments. Members of this Committee wish to follow the progress of the respective departments in the implementation of these recommendations, and we recommend accordingly, that:

Recommended Action

The agencies and departments of the federal government involved in coordinating and implementing the recommended actions contained in this report prepare an annual review of their actions and progress in this regard and table it before this Committee.

PART VI: FUTURE DIRECTIONS

Aboriginal youth living in urban areas face major disadvantages in comparison with other Canadian youth when measured against nearly every social and economic indicator. We recognize the magnitude of the task to enable Aboriginal youth to participate as equals in the future of this country and become leaders in their own communities. However large, it is a challenge that we can ill-afford not to meet.

The Committee could not address the full range of urban Aboriginal needs in this one report. However, two critical issues stand out. They are: urban Aboriginal housing needs and unresolved issues surrounding Bill C-31 registrants. We underline the importance of these issues for urban Aboriginal communities and urge the federal government to deal with them as a matter of priority.

That said, we are encouraged by the emergence of a common awareness in government circles of the need and, increasingly, the mechanisms that need to be put in place, to successfully redress these disadvantages. We congratulate the governments that have shown leadership and initiative in addressing the needs of young urban Aboriginal. The Committee notes an increasing willingness among governments to adopt community-based initiatives and rather than imposing solutions or relying on a "one size fits all" approach. We have noted that there is now a greater emphasis on working with Aboriginal organizations in an attempt to provide coordinated support in a holistic way to communities and youth. However, there is much more to be done before services are truly flexible enough to respond in an integrated way to the needs of urban Aboriginal people.

The Committee believes that there is no reason cooperative approaches between governments, in close collaboration with Aboriginal communities, cannot overcome the structural impediments to Aboriginal advancement. We note with concern, however, that the current policy and program landscape is disjointed. In order for governments to clearly identify the needs of Aboriginal people and youth, there must be a clear sense of what programming exists and where there are gaps. Accordingly, the Committee has recommended that a scan of programs be undertaken and a national "clearing house" be established.

The Committee has also found that facilitating partnerships between the private sector, governments and Aboriginal organization is necessary to open up vital job opportunities for urban Aboriginal youth. Without meaningful employment, it is difficult to see how we can break the cycle of poverty, dependence and frustration so many youth experience. We urge governments to take a longer-term approach to employment initiatives so that youth can obtain the qualifications appropriate in meeting the demands of today's labour market.

The Committee was impressed by the work of local Aboriginal organizations and the innovative initiatives they have implemented to help their youth succeed. Many of the potential solutions governments seek to address the challenges in urban Aboriginal communities rest with these dedicated professionals. We must support Aboriginal organizations and agencies,

friendship centres and other community organizations in their efforts to provide services for urban Aboriginal youth. We are particularly grateful to them for sharing with us their knowledge, experience and wisdom. It is our sincere hope that this report reflects their concerns, their challenges as well as their suggestions for moving the agenda forward.

We were especially struck by the quiet determination of the youth we heard from to deal with the issues confronting them. These youth have shown remarkable resilience in overcoming personal and systemic challenges. We have much to learn from their courage and strength. This Committee is confident in their abilities, talents and vision. As policy-makers, it is incumbent upon us to provide them with the opportunities, and encouragement to put their talents into practice. We – all of us – have much to gain in so doing. This report is for them.

APPENDIX I - FEDERAL PROGRAMS FOR URBAN ABORIGINAL PEOPLE

TITLE (DEPT./AGENCY)	DESCRIPTION	DELIVERY MODE	ESTIMATED FUNDING ALLOCATION FOR 2000-2001 (IN $000S)
Residential Rehabilitation Assistance Program (CMHC)	Assists low-income homeowners, who cannot afford adequate or suitable housing, by providing financial assistance to bring their properties up to minimum health and safety levels. It also provides assistance to landlords of affordable housing and owners of rooming houses to pay for repairs to meet minimum health and safety levels. Part of this program is designed to help make housing more accessible to disabled persons.	Funding provided to provincial governments, targeted funding goals for Aboriginal projects.	2,870
Urban Native Non-Profit Housing Program (CMHC)	Benefits Aboriginal households in need of low-cost, adequate and suitable rental housing (assistance goes to Aboriginal-non-profit housing corps. for operation of subsidized rental housing projects; units are owned and operated by urban Aboriginal non-profit housing corps.), i.e., in 1997-1998, 7,700 CMHC units and 3,000 units by provinces/territories for CMHC.	Funding provided to urban Aboriginal housing providers. (Note: this program was discontinued in 1996, however, there are still some ongoing commitments).	N/A
Post-Secondary Education Program (DIAND)	In 1997, the Program provided $1,343,000 to off-reserve Status Indians.	Band Councils determine who receives post-secondary assistance.	1,343
Aboriginal Head Start (HC)	Off-reserve, this is an ongoing program targeted at Aboriginal children (0 to 6 years old) in urban and northern centres.	Funding provided to community-based Aboriginal organizations.	19,045
Non Insured Health Benefits (HC)	Provides health benefits to Status Indians and recognized Inuit regardless of residency.	Funding provided directly to eligible recipients.	130,000 (estimated funding delivered in urban centres)
Community Action Program for Children (HC)	To establish and deliver services that address the development needs of at-risk children between the ages of 0-6 years.	Funding provided to locally-based organizations.	10,529
Canada Prenatal Nutritional Program (HC)	A comprehensive program designed to provide food supplementation, nutrition counselling, and support education to pregnant women that are most likely to have unhealthy babies.	Funding provided to locally-based organizations.	2,639
AIDS/HIV Prevention and Community Action Program (HC)	Under the HIV/AIDS strategy, some funding has been targeted to support community projects for Aboriginal specific urban and other non-reserve based initiatives.	Funding provided to locally-based organizations.	1,350

TITLE (DEPT./AGENCY)	DESCRIPTION	DELIVERY MODE	ESTIMATED FUNDING ALLOCATION FOR 2000-2001 (IN $000S)
Aboriginal Human Resource Development Strategy (HRD)	Employability initiatives for urban Aboriginal community.	Funding provided to Aboriginal Resource Development Agreement holders.	30,000
Procurement Strategy for Aboriginal Business (PW and GS)	Commitment of PW and GS to procure established targets of its purchases from Aboriginal businesses, including those in urban areas.	N/A.	N/A
Aboriginal Corrections Policy Projects (Sol. Gen.)	In 1998-1999, funding supported the following projects: 1) Maison Waseskum an Aboriginal half-way house in Montreal; 2) Native Counselling Services of Alberta to develop corrections-based scripts and training for delivery of their alternative dispute resolution program in Edmonton; 3) Regina Aboriginal Human Services Co-op for community Development leading to a uniformity accepted restorative and integrated approach to released offenders in Regina.	Funding provided to locally-based organizations.	N/A
Aboriginal Policing (Sol. Gen.)	Funds for partnerships with police, Aboriginal communities and municipal and provincial governments to develop innovative policing strategies in urban centres.		100
[Transfer of correctional services to Aboriginal offenders, through s. 81(3) of the Corrections and Conditional Release Act (CCRA)] (Sol. Gen.)	The Solicitor General established an agreement with the Native Counselling Services of Alberta to utilise the Stan Daniels Healing Centre, in Edmonton, for the transfer of correctional services to Aboriginal offenders, through Section 81(3) of the Corrections and Conditional Release Act (CCRA). Several more Aboriginal half-way houses are administered in various urban communities across Canada, such as the Spirit of the People Centre in Toronto, and the Circle of Eagles Lodge in Vancouver. These centres address the needs of released federal and provincial offenders. In addition to this, a project was funded with Manitoba Métis Federation, Winnipeg Chapter, for the reintegration of Métis into Winnipeg.	Funding provided to locally-based organizations.	100

TITLE (DEPT./AGENCY)	DESCRIPTION	DELIVERY MODE	ESTIMATED FUNDING ALLOCATION FOR 2000-2001 (IN $000S)
Urban Multipurpose Aboriginal Youth Centres Initiative (CH)	Provides 100% funding to strengthen the capacity of Aboriginal people to address issues of relevance to urban Aboriginal youth and provide these youth with an opportunity to direct and manage initiatives designed to address problems associated with urban living.	Funding provided to locally-based organizations.	22,500
Aboriginal Languages Initiative (CH)	To revitalize and maintain Aboriginal languages by increasing the number of speakers and expanding the domains in which Aboriginal languages are spoken both in on and off-reserve communities.		5,720
Aboriginal Friendship Centres Program (CH)	To improve quality of life for Aboriginal people residing in or travelling through urban communities. The program was transferred to the NAFC to administer and manage in March 1996 for 5 years. Out of 114 friendship centres, approximately 99 are funded.	Funding provided to the National Association of Friendship Centres.	14,594
Aboriginal Representative Organization Program (CH)	Provides core funding to three national Aboriginal organizations representing Inuit, non-status Indians Métis people and their 24 regional/territorial affiliate organizations. The program serves urban and off-reserve populations.	Funding provided to National Aboriginal political organizations.	6,287
Aboriginal Womens' Program (CH)	Provides core funding to national Aboriginal womens' organizations representing Métis, First Nations and Inuit women. Program delivery is decentralized to CH regional offices. The program serves urban and off-reserve populations.	Funding provided to National Aboriginal political organizations.	2,245
Aboriginal Justice Strategy (DOJ)	The AJS helps build the foundation of justice system administrated by Aboriginal people. The provincial/territorial government and the federal government, in partnership with aboriginal communities, share the costs of setting up Aboriginal justice programs. The funding is available for diversion programs, justice of the peace courts, and programs that allow for greater community participation in sentencing, mediation and arbitration in civil disputes.	Funding provided to locally-based organizations.	1,528

TITLE (DEPT./AGENCY)	DESCRIPTION	DELIVERY MODE	ESTIMATED FUNDING ALLOCATION FOR 2000-2001 (IN $000S)
Crime Prevention – Investment (DOJ)	- Justice Working – A Coordinated Criminal Justice System Response to Domestic Violence in Calgary - Vancouver's Downtown Eastside Revitalization Program: Building a Future Together - Capital Region Action Team on Sexually Exploited Youth (Victoria) - Criminal Victimization of Aboriginal People (Research project – B.C.) - Gwich'in Youth: 6-12 Years – A Culture Based Crime Prevention Project (N.W.T.) - Children Who Witness Violence: Services for Children Under 12 and their Mothers. Outcome and Effectiveness (Ottawa-Carleton) - Women and Children at Risk (Ottawa-Carleton) - Young Offenders and the Law and Order Agenda: Envisioning Alternatives (Man.) - Inhalant and Non-Beverage Alcohol Conference (Man.) - Outreach Support Worker Project (Winnipeg) - Youthquake: Community Organizing Workshops (Man.) - Circles of Healing (video) (Labrador) - Youth and Community Safety Project (N.W.T.) - Vocational Trades Centre (Yellowknife) - Helping Families – Helping Children Part 2 Video (Yellowknife) - Crime Prevention Initiatives (Yellowknife) - First Nations Youth Camp (Ont.) - Lutte contre les agressions sexuelles en milieu autochtone (Que.) - Restorative Justice: Righting the Wrong (Saskatoon and Regina) - 12 Nations Crime Prevention Plan (Saskatchewan) - Child Abuse Prevention: A Means to Prevent Youth Crime in the Yukon Territory (Yukon)	Funding provided to locally-based organizations.	1,536

TITLE (DEPT./AGENCY)	DESCRIPTION	DELIVERY MODE	ESTIMATED FUNDING ALLOCATION FOR 2000-2001 (IN $000S)
Aboriginal Homelessness (HRDC/NSH/PCO)	To direct additional funding within existing federal programs, through the Urban Aboriginal Strategy, to better target the needs of Aboriginal people who are homeless by examining a range of supports that address absolute homelessness and the root causes of homelessness.	Funding provided to locally-based organizations.	18,000
Total			**270,386**

APPENDIX II - LIST OF WITNESSES

1st Session, 37th Parliament

DATE	WITNESSES
20 November 2001	**From the Department of Human Resources Development Canada:** - Mr. Phil Jensen, Assistant Deputy Minister, Employment Programs Branch; - Mr. John Kozij, Director, Aboriginal Strategic Policy, Strategy and Coordination, Strategic Policy; - Mr. Henry Holik, Director, Program Management, National Secretariat on Homelessness; - Mr. Rick Magus, Manager, Aboriginal Affairs, Manitoba Region.
27 November 2001	**From the Privy Council Office:** - Mr. Fred Caron, Assistant Deputy Minister, Aboriginal Affairs Secretariat; - Ms Susan Anzolin, Officer, Federal Interlocutor for Metis and Non-Status Indians Division.
4 December 2001	**From Statistics Canada:** - Mr. Doug Norris, Director General, Census and Demographic Statistics; - Mr. Andy Siggner, Senior Advisor on Aboriginal Statistics, Housing, Family and Social Statistics Division; and - Ms Janet Hagey, Director, Housing, Family and Social Statistics Division.
5 December 2001	**From the Department of Canadian Heritage:** - Ms Judith LaRocque, Associate Deputy Minister; - Mr. Norman Moyer, Assistant Deputy Minister, Canadian Identity; - Ms Nancy Greenway, Program Officer, Aboriginal Peoples' Program; - Ms Audrey Greyeyes, Program Officer, Aboriginal Peoples' Program.

DATE	WITNESSES
11 December 2001	**From the Department of Justice Canada:** - Ms Frances Pennell, Director, Policy Planning Directorate, Programs Branch; - Ms Catherine Latimer, Senior Counsel, Director General of Youth Justice Policy; - Mr. William F. Pentney, Deputy Head, Aboriginal Affairs Portfolio; - Ms Patricia Begin, Director, Research and Evaluation, National Crime Prevention Centre.
19 February 2002	**From the Office of the Solicitor General of Canada:** - Kristine Burr, Assistant Deputy Solicitor General, Strategic Policy and Programs. **From the Correctional Service Canada (CSC):** - Gina Wilson, Director General, Aboriginal Issues Branch. **From the Royal Canadian Mounted Police (RCMP):** - Dorothy Ahlgren Franklin, Officer in Charge, National Youth Strategy.
5 March 2002	**From the Department of Health Canada:** - Mr. Scott Broughton, Assistant Deputy Minister, Population and Public Health Branch; - Mr. Claude Rocan, Director General, Centre for Healthy Human Development, Population and Public Health Mr. Branch; - Mr. Keith Conn, Acting Director General, Community Health Programs Directorate, First Nations and Inuit Health Branch; - Ms Wendy Birkinshaw, Senior Policy Analyst, Division of Childhood and Adolescence, Population and Public Health Branch.
6 March 2002	**From the Department of Indian and Northern Affairs:** - Ms Chantal Bernier, Assistant Deputy Minister, Socio-Economic Policy and Programs Sector; - Ms Barbara Caverhill, Acting Director, Learning, Employment and Human Development.
13 March 2002	**From Simon Fraser University:** - John Richards, Professor, Business Administration.

DATE	WITNESSES
19 March 2002	**From the Department of Industry Canada:** - Jeff Moore, Executive Director, Aboriginal Business Canada; - Mary Lou Bird, Policy Analyst, Aboriginal Business Canada.
16 April 2002	**From the Congress of Aboriginal Peoples:** - Dwight A. Dorey, National Chief; - Jamie Gallant, Youth and Labour Market Intern.
23 April 2002	**From the Metis National Council:** - Mr. Gerald Morin, President; - Ms Jennifer Brown, Chair, Metis National Youth Advisory Council; - Ms Pauline Huppie, Director, Youth Initiatives, Metis National Youth Advisory Council.
30 April 2002	**From the National Association of Friendship Centres:** - Marie Whattam, Vice-President; - Jaime Koebel, Aboriginal Youth Council; - Alfred Gay, Policy Advisor.
1 May 2002	**From the Aboriginal Healing Foundation:** - Dr. Gail Valaskakis, Director of Research; - Giselle Robelin, Communications Department.
7 May 2002	**From Inuit Tapiriit Kanatami:** - Jose Amaujaq Kusugak, President; - Franco Sheatiapik Buscemi, National Inuit Youth Council.
29 May 2002	**From the Pauktuutit Inuit Women's Association:** - Ms Veronica Dewar, President; - Mr. Murray Angus, Instructor, Nunavut Sivuniksavut; - Ms June Shappa, Nunavut Sivuniksavut.
4 June 2002	**From the Native Women's Association of Canada:** - Ms Kukdookaa Terri Brown, President; - Ms Marlene Larocque, Executive Director; - Ms Jelena Golic, Youth Intervener.

DATE	WITNESSES
11 June 2002	**From the Assembly of First Nations:** - Matthew Coon Come, National Chief; - Ginger Gosnell, Youth Representative; - Terry Young, Youth Representative; - Jean Larose, Director of Communications.

2nd Session, 37th Parliament

DATE	WITNESSES
3 December 2002	**From Big Soul Productions:** - Laura J. Milliken; - Jennifer Podemski.
10 December 2002	**From Trent University:** - David Newhouse, Associate Professor and Chair, Native Studies.
4 February 2003	**From the Piitoayis Family School:** - Irene LaPierre, Principal. **From the Gabriel Dumont Insitute:** - Murray Hamilton, Program Coordinator.
5 February 2003	**From the Native Canadian Centre of Toronto:** - Robert Adams, Executive Director; - Arlen Dumas, Youth Program Manager; - Ryan McMahon, Youth Coordinator. **From the Saskatoon Indian and Metis Friendship Centre:** - Lyndon Linklater, Chairman of the Board. **From the Aboriginal Youth Leadership Development Program:** - Leonzo Barreno, Director. **From the Saskatchewan Indian Federated College:** - Wes Stevenson, Vice President, Administration; - Beatrice Lavallée, Elder.
11 February 2003	**From the National Aboriginal Achievement Foundation:** - John Kim Bell, Founder and President.
12 February 2003	**From the Urban Society for Aboriginal Youth:** - Jonathan Potskin, Director. **From the Regina Native Youth Community Services:** - Tom Warner, Executive Director. **From the Calgary Urban Indian Youth Centre:** - Chief Patricia Waite, Advisor.

DATE	WITNESSES
18 February 2003	**From the Native Child and Family Services:** - Ken Richard, Executive Director. **From the Canadian Aboriginal AIDS Network:** - Randy Jackson, Aboriginal Persons Living with HIV/AIDS Coordination Program. **From the Aboriginal Family Services Centre:** - Delora Parisian, Executive Director. **From the Aboriginal Resource Centre:** - Connie Boisvert, Director. **From All Nations Hope Aboriginal AIDS Network:** - Leona Quewezance, Health Promotion Coordinator.
19 February 2003	**From the Aboriginal Labour Force Development Circle:** - Steve Williams, President. **From the Assembly of First Nations Chief's Committee on Human Resources:** - Chief Blaine Commandant, Ontario Representative. **From the Miziwe Biik Aboriginal Employment and Training:** - Nancy Martin, Executive Director.
25 February 2003	**From the Government of Saskatchewan:** - Brent Cotter, Q.C., Deputy Minister, Government Relations and Aboriginal Affairs.
26 February 2003	**From the National Native Sports Program:** - Warren Crowchild, Founder.
17 March 2003	**From the Assembly of Manitoba Chiefs:** - Grand Chief Dennis White Bird; - Kathleen McKay, AMC Youth Advisory Council; - Jason Whitford, Regional Youth Coordinator. **From the Government of Manitoba:** - Harvey Bostrom, Deputy Minister of Aboriginal and Northern Affairs. **From the Anokiiwin Group:** - Elaine Cowan, President.

DATE	WITNESSES
	From Manitoba Hydro: - Giselle Campbell, Employment Equity Advisor. **From the Winnipeg Chamber of Commerce:** - Crystal Laborero, Director, Aboriginal Employment Initiative. **From the Centre for Aboriginal Human Resources Development:** - Marileen McCormick, President. **From the Urban Aboriginal Education Coalition:** - Leslie Spillett, Chair. **From the Ma Mawi Wi Chi Itata Centre:** - Diane Redsky, Director of Programs. **From the Circle of Life Thunderbird House:** - Troy Rupert. **From the Manitoba Aboriginal Sports and Recreation Council:** - Darryl Bruce, Executive Director. **From the Aboriginal Centre of Winnipeg:** - Bill Shead, Chair.
19 March 2003	**From the Vancouver Police and Native Liaison Society:** - Mr. Morris Bates, Specialized Victim Assistance Worker. **From the B.C. Women's Health Centre:** - Ms. Angie Todd-Dennis; - Ms. Rita Barnes. **From the Eslha7an Learning Centre:** - Gloria Nahanee, Youth Services Provider. **From the First Nations Education Steering Committee:** - Christa Williams, Executive Director; - Jan Haugan. **From the Pacific Sport National Sport Centre:** - Misty Thomas, Night Hoops; - Gail Sparrow, Musqueam First Nation. **From the Urban Native Youth Association:** - Jerry Adams.

DATE	WITNESSES
	From the Aboriginal Sports and Development Centre: - Frazer Smith, Chairman.
21 March 2003	**From Edmonton Catholic Schools:** - Sonja Willier, Language Arts Facilitator, Aboriginal Learning Centre; - Pam Sparklingeyes, Cultural Coordinator, Aboriginal Learning Centre. **From the Ben Calf Robe School:** - Sean McGuiness, Principal. **From the Northern Alberta Institute of Technology:** - Eva Stang, Aboriginal Liaison Coordinator. **From the Amiskwaciy Academy:** - Shirly McNeill, Assistant Vice-Principal; - Theresa Cardinal, Student Services. **From the University of Alberta:** - Lewis Cardinal, Director of Native Student Services; - Brenda Jones-Smith, Coordinator. **From the Edmonton Public Schools:** - Donna Leask, Supervisor, Aboriginal Education. **From Sacred Heart Church:** - Reverend James L. Holland, O.M.I. **From the Edmonton Catholic Schools:** - Heather Jacobson, Social Worker, Aboriginal Learning Centre. **From the Aboriginal Justice Initiatives Unit:** - Bronwyn Shoush., Director. **From the City of Edmonton:** - Lewis Cardinal, Chair, Edmonton Aboriginal Urban Affairs Committee; - Debbie Coulter, Member, Edmonton Aboriginal Urban Affairs Committee; - Rob Campre, Member, Edmonton Aboriginal Urban Affairs Committee. **From the Edmonton Metis Cultural Dance Society:** - Lyle Donald, Coordinator.

DATE	WITNESSES
26 March 2003	**From the Native Alliance of Quebec:** - Mr. Pierre Nolet, President (Region 3). **From the Centre for Native Education, Concordia University:** - Ms. Manon Tremblay, Coordinator. **From the Native Friendship Centre of Montreal:** - Mr. Eric Ravenelle, Secretary, Board of Directors.
1 April 2003	**From the Thunder Bay Indian Friendship Centre:** - Ms. Anne Lesage, Executive Director **(by video-conference)**. **From the Oshki-Pimache-O-Win Education and Training Institute:** - Ms. Ruth Baxter, Executive Director **(by video-conference)**.
2 April 2003	**From the New Brunswick Aboriginal People's Council:** - Chief Betty Ann Lavallée, C.D.; - Ms. Stephanie Bolger, Youth Representative.
17 June 2003	**From the Canada West Foundation:** - Mr. Calvin Hanselmann, Senior Policy Analyst.

APPENDIX III - OTHER WRITTEN SUBMISSIONS RECEIVED

Aboriginal Youth and Family Well-Being and Education Society, February 2003.

Manitoba Indian Education Association Inc. (Recommendations from Manitoba Indian Education Association on Issues Affecting Urban Aboriginal Youth in Canada), June 2003.

Native Counselling Services of Alberta, April 2003.

Nova Lawson, Lakehead University, May 2003.

Standing Senate Committee
on Aboriginal Peoples

Comité sénatorial permanent
des peuples autochtones

Les jeunes Autochtones vivant en milieu urbain
Plan d'action pour le changement

RAPPORT FINAL

L'honorable Thelma Chalifoux
Présidente

L'honorable Janis G. Johnson
Vice-présidente

Octobre 2003

This document is available in English.

❖ ❖ ❖

Disponible sur l'Internet Parlementaire :
www.parl.gc.ca
(Travaux des comités – Sénat – Rapports récents)
37e législature – 2e session

MEMBRES

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES PEUPLES AUTOCHTONES

Les honorables sénateurs

Libéraux	Conservateurs
Jack Austin	Pat Carney, c.p.
Sharon Carstairs, c.p.	Janis G. Johnson (vice-présidente)
(ou Robichaud, c.p.)*	John Lynch-Staunton, c.p.
Thelma Chalifoux (présidente)	(ou Kinsella)*
Maria Chaput	Terry Stratton
Ione Christensen	David Tkachuk
Aurélien Gill	
Viola Léger	
Landon Pearson	
Nick G. Sibbeston	

(*Membres d'office)

Le greffier du comité,
Adam Thompson

Analyste de la Direction de la recherche parlementaire : Bibliothèque du Parlement
Tonina Simeone

Nota : Les honorables sénateurs Catherine S. Callbeck, Gérald J. Comeau, Ethel M. Cochrane, Michael Forrestall, Elizabeth Hubley, Brenda M. Robertson, Gerry St-Germain, c.p., Charlie Watt and Lois Wilson ont également fait partie du Comité.

ORDRE DE RENVOI

Extrait des *Journaux du Sénat* du mardi 29 octobre 2002 :

L'honorable sénateur Chalifoux propose, appuyée par l'honorable sénateur Milne,

Que le Comité sénatorial permanent des peuples autochtones, conformément aux opinions reçues des organisations et des peuples autochtones vivant en milieu urbain, soit autorisé à examiner, pour en faire rapport, les questions qui touchent les jeunes Autochtones canadiens vivant en milieu urbain. Le Comité est notamment autorisé à examiner l'accessibilité, l'éventail et la prestation des services, les problèmes liés aux politiques et aux compétences, l'emploi et l'éducation, l'accès aux débouchés économiques, la participation et l'autonomisation des jeunes, et d'autres questions connexes;

Que les mémoires reçus et les témoignages entendus sur la question et les travaux accomplis par le Comité sénatorial permanent des peuples autochtones au cours de la première session de la trente-septième législature soient déférés au Comité; et

Que le Comité présente son rapport au Sénat au plus tard le 27 juin 2003.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Extrait des *Journaux du Sénat* du jeudi le 3 juin 2003:

L'honorable sénateur Chalifoux propose, appuyée par l'honorable sénateur Rompkey, C.P.,

Que, par dérogation à l'ordre adopté par le Sénat le 29 octobre 2002, l'on repousse au 30 octobre 2003, au lieu du 27 juin 2003, la date de présentation du rapport final du Comité sénatorial permanent des peuples autochtones sur les jeunes autochtones vivant en milieu urbain.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le greffier du Sénat

Paul C. Bélisle

Extrait des *Journaux du Sénat* du jeudi 27 septembre 2001 :

L'honorable sénateur Chalifoux propose, appuyée par l'honorable sénateur Christensen,

QUE le Comité sénatorial permanent des peuples autochtones, conformément aux opinions qu'il a reçues des peuples et organisations autochtones des villes, soit autorisé à examiner, pour ensuite en faire rapport, les problèmes qui touchent les jeunes Autochtones des villes du Canada. Plus précisément, que le Comité soit autorisé à examiner l'accessibilité, l'éventail et la prestation des services; les problèmes liés aux politiques et aux compétences; l'emploi et l'éducation; l'accès aux débouchés économiques; la participation et l'autonomisation des jeunes; et d'autres questions connexes.

QUE le Comité fasse rapport au Sénat au plus tard le 28 juin 2002;

QUE le Comité soit autorisé, contrairement à l'usage, à déposer son rapport devant le greffier du Sénat si celui-ci ne siège pas et que le rapport ainsi déposé soit réputé déposé au Sénat.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Extrait des *Journaux du Sénat* du mardi le 11 juin 2002 :

L'honorable sénateur Chalifoux propose, appuyée par l'honorable sénateur Milne,

Que, par dérogation à l'ordre adopté par le Sénat le 27 septembre 2001, le Comité sénatorial permanent des peuples autochtones, autorisé à examiner des enjeux touchant les jeunes Autochtones en milieu urbain, soit habilité à présenter son rapport final au plus tard le 19 décembre 2002.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le greffier du Sénat

Paul C. Bélisle

TABLE DES MATIÈRES

PLAN D'ACTION POUR LE CHANGEMENT : SOMMAIRE ..... **iii**

LISTE DES MESURES RECOMMANDÉES PAR CHAPITRE ..... **vii**

PARTIE I : INTRODUCTION **1**

RECADRER LE DIALOGUE ACTUEL 3

APPROCHE ADOPTÉE PAR LE COMITÉ 4

APERÇU DU RAPPORT 4

AUTRES ÉTUDES PERTINENTES 5

DÉFINIR LES TERMES « URBAIN » ET « JEUNES » 6

CONCLUSION 7

PARTIE II : MISE EN CONTEXTE **8**

INTRODUCTION 8

SITUATION GÉNÉRALE 9

OÙ VIVENT LES AUTOCHTONES? 9

QUI SONT LES AUTOCHTONES? 13

CARACTÉRISTIQUES SOCIO-ÉCONOMIQUES 14

CONCLUSION 17

PARTIE III : CADRE DE COMPÉTENCES ACTUEL **18**

AMBIGUÏTÉ ACTUELLE 18

RÔLES ET RESPONSABILITÉS DES GOUVERNEMENTS FÉDÉRAL ET PROVINCIAUX 20

TENDANCES ÉMERGENTES 21

TRANSFÉRABILITÉ DES DROITS 23

AU-DELÀ DES COMPÉTENCES : LA QUESTION DE L'ÉDUCATION POSTSECONDAIRE 27

REFONTE DE L'APPROCHE ACTUELLE EN MATIÈRE D'ÉDUCATION POSTSECONDAIRE 28

RÉFORME DU PROGRAMME D'AIDE AUX ÉTUDIANTS DE NIVEAU POSTSECONDAIRE 30

PARTIE IV : PROGRAMMES ET SERVICES 35

PRINCIPES CLÉS EN VUE D'UNE PRESTATION DE SERVICES EFFICACE 35

1.1 Soutien des initiatives communautaires autochtones en milieu urbain 35
1.2 Intégrer les jeunes aux processus décisionnels 36
1.3 Favoriser le renforcement des capacités des collectivités et des jeunes 38
1.4 Un financement sûr et souple 39
1.5 Une approche coordonnée et holistique 40
1.6 Prestation de services par des Autochtones 42
1.7 Des programmes adaptés à la culture et des services offerts sans égard au statut 43
1.8 Suggestions aux prestataires de services destinés à la population en général 44
1.9 Conclusion : Principes clés pour une prestation efficace des services 47

RÉFORME DE LA PRESTATION DES SERVICES : L'IMPORTANCE DES PARTENARIATS 48

MISER SUR LA RÉUSSITE – L'INITIATIVE DES CENTRES URBAINS POLYVALENTS POUR LES JEUNES AUTOCHTONES 52

PARTIE V : LES BESOINS DES JEUNES 55

UNE MULTITUDE DE SOURCES DE TENSION 55

LES BESOINS DES JEUNES 56

1.1 Centres urbains pour les jeunes Autochtones 56
1.2 Programmes de transition à la vie urbaine 62
1.3 Sport, art et loisirs 65
1.4 Éducation : S'attaquer au taux de décrochage scolaire 72
1.5 Santé et sécurité : Les grossesses chez les jeunes adolescentes autochtones 79
1.6 Quitter le monde des gangs : Le besoin de sécurité 84
1.7 Toxicomanie et alcoolisme : Le besoin de centres de traitement pour les jeunes Autochtones 88
1.8 Emploi et formation : Nécessité de stratégies à long terme 90

CONCLUSION : POUR ALLER DE L'AVANT 95

PARTIE VI : ORIENTATIONS FUTURES 97

ANNEXE I : PROGRAMMES FÉDÉRAUX POUR LES AUTOCHTONES VIVANT EN MILIEU URBAIN

ANNEXE II : LISTE DES TÉMOINS

ANNEXE III : AUTRES MÉMOIRES REÇUS

PLAN D'ACTION POUR LE CHANGEMENT : SOMMAIRE

Au cours des 18 derniers mois, le Comité sénatorial permanent des peuples autochtones s'est intéressé aux questions touchant les jeunes Autochtones vivant en milieu urbain au Canada dans le but d'élaborer un « ***Plan d'action pour le changement*** ». Il a tenu 44 séances, la plupart publiques, au cours desquelles il a entendu plus de 128 témoins. En mars 2003, le Comité s'est en outre rendu à Winnipeg, Edmonton et Vancouver pour recueillir le témoignage de différents organismes et fournisseurs de services autochtones et pour tenir une série de tables rondes avec de jeunes Autochtones.

Jusqu'ici, le Canada s'est très peu soucié des besoins des jeunes Autochtones(1) vivant en milieu urbain. Le rapport du Comité ne se veut toutefois pas simplement une autre étude sur les peuples autochtones. Les recommandations qu'il renferme proposent des stratégies à court et à long terme pour tenir compte des *aspirations* des jeunes et ainsi construire les assises grâce auxquelles il sera possible de nourrir, de soutenir et de leur faire réaliser leur potentiel. La réalisation de ces objectifs exige, selon le Comité, des solutions proactives et préventives, plutôt qu'une intervention une fois qu'un problème ou un besoin est devenu urgent.

Le Comité estime que ses recommandations satisfont aux objectifs qu'il s'était fixé au début de son étude :

- formuler un **plan d'action** détaillé et concret pour soutenir le bien-être social, culturel et économique des jeunes Autochtones vivant en milieu urbain;

- élaborer une stratégie de réforme proactive, positive et axée sur l'avenir.

Le rapport du Comité renferme 19 recommandations qui, ensemble, constituent le fondement de son **Plan d'action pour le changement**. Elles sont regroupées sous les quatre rubriques suivantes :

- **Politiques et compétences**

  Des recommandations visant la restructuration de l'actuel cadre des compétences et des politiques, qui limite la responsabilité du gouvernement fédéral (et l'accès à la majorité des programmes et services) aux seuls membres des Premières nations vivant dans des réserves. Ces recommandations, en particulier celles qui ont trait à l'enseignement postsecondaire et aux droits des Métis, rompent avec les politiques antérieures parce qu'elles ne se satisfont pas de restrictions axées sur le statut et reconnaissent la nécessité de tenir compte des identités géographiques autochtones actuelles dans les mesures stratégiques fédérales.

(1) À moins d'indication contraire, le terme « Autochtone » est utilisé tout au long du rapport pour désigner les Inuits, les Métis et les personnes (inscrits et non inscrits) appartenant aux Premières nations du Canada.

- **Programmes et prestation de services**

  Des recommandations visant à améliorer la façon dont les programmes destinés aux Autochtones en milieu urbain sont conçus et mis en œuvre. Les grands principes devant régir la réforme de la prestation des services sont exposés en détail.

- **Partenariats**

  Des recommandations visant à renforcer le rôle du gouvernement fédéral et à assurer l'exercice d'un leadership dans les dossiers relatifs aux Autochtones en milieu urbain et visant à faciliter la mise en place de mécanismes intergouvernementaux pour tenir compte des préoccupations des Autochtones et des jeunes Autochtones en milieu urbain au sujet des politiques et des programmes.

- **Interventions auprès des jeunes Autochtones vivant en milieu urbain**

  Des recommandations visant l'adoption d'un train de mesures *positives* à l'intention des jeunes Autochtones qui vivent déjà en ville ou viennent s'y installer. Ces mesures se démarquent de l'actuel « modèle d'intervention en cas de crise » et cherchent plutôt à offrir aux jeunes Autochtones de réelles occasions de contribuer *de façon concrète* au mieux-être de leurs collectivités et de la société dans son ensemble.

POINTS SAILLANTS DU PLAN D'ACTION

1.1 Mesures pouvant être mises en œuvre à court et à moyen terme

- Supprimer les restrictions axées sur le statut pour rendre l'aide aux étudiants de niveau postsecondaire accessible à tous les jeunes Autochtones, y compris aux Métis et aux Indiens non inscrits.

- Créer un « centre national d'information » sur les programmes destinés aux jeunes Autochtones et sur les activités modèles dans ce domaine. Ce service doit être accessible aux fournisseurs de services, aux organismes communautaires et aux gouvernements.

- Mettre en place des centres pour les jeunes Autochtones vivant en milieu urbain dans les centres urbains où la population de jeunes Autochtones est importante.

- Offrir des programmes de transition culturellement adaptés à l'intention des jeunes Autochtones qui déménagent dans les centres urbains et faire en sorte, si possible, de relier les services aux collectivités d'origine.

- Créer un fonds national pour financer des activités sportives et récréatives à l'intention des jeunes Autochtones vivant en milieu urbain.

- Élaborer une stratégie nationale assortie de mesures précises pour remédier au taux élevé de décrochage scolaire chez les jeunes Autochtones, notamment des mesures visant à sensibiliser les parents à ce problème.

- Mener une campagne de sensibilisation publique à l'intention des jeunes et des préadolescents afin de les renseigner sur la santé génésique et les pratiques sexuelles, la grossesse et le rôle parental.

- Affecter des ressources aux programmes communautaires visant l'acquisition par les jeunes de solides compétences parentales.

- Veiller à ce qu'il y ait dans les villes à haut risque des refuges culturellement adaptés à l'intention des jeunes qui souhaitent renoncer à la vie de gang.

- Supprimer les restrictions axées sur le statut de façon que le Programme national de lutte contre l'abus d'alcool et l'utilisation de drogues chez les Autochtones du gouvernement fédéral puisse être accessible à tous les jeunes Autochtones, sans égard à leur statut.

- Mettre en place des centres de désintoxication culturellement adaptés à l'intention des jeunes Autochtones dans les régions urbaines où la population de jeunes Autochtones est importante.

- Veiller à ce que les programmes d'emploi et de formation offrent une formation stratégique à long terme aux jeunes Autochtones dans le cadre de programmes accrédités.

- Affecter des ressources financières supplémentaires aux volets urbain et jeunesse de la Stratégie de développement des ressources humaines autochtones.

- Favoriser l'établissement de partenariats entre le secteur privé et les jeunes Autochtones.

- Élargir la portée de l'Initiative des centres urbains polyvalents pour les jeunes Autochtones.

1.2 Mesures pouvant être mises en œuvre à moyen et à long terme

- Il faut reconnaître la transférabilité des droits des Premières nations et élaborer des lignes directrices pour offrir aux Autochtones vivant hors des réserves un accès équitable aux programmes et aux services.

- Le gouvernement fédéral doit amorcer des négociations officielles afin de préciser les questions qui achoppent encore en ce qui concerne les compétences et les droits du peuple métis du Canada et y trouver une solution.

- Le gouvernement fédéral doit jouer un rôle prépondérant dans la coordination des programmes multilatéraux et des initiatives stratégiques mis en œuvre à l'intention des Autochtones vivant en milieu urbain.

- Le gouvernement fédéral doit, dans le cadre de la Stratégie pour les Autochtones vivant en milieu urbain, élaborer des mécanismes intergouvernementaux officiels pour donner suite aux préoccupations générales en matière de politiques et de programmes.

- Le gouvernement fédéral doit, dans le cadre de sa Stratégie pour les Autochtones vivant en milieu urbain, collaborer avec les jeunes Autochtones vivant en milieu urbain afin d'élaborer des politiques et des programmes à leur intention.

Le Comité croit que la conjoncture est favorable pour procéder au genre de changements positifs qui s'imposent et éviter ainsi à une autre génération de jeunes Autochtones d'être sacrifiée sur l'autel de la pensée politique étroite. C'est pourquoi il a élaboré un plan d'action réaliste assorti de mesures concrètes et détaillées, qui, s'il est mis en œuvre par le gouvernement fédéral avec la rigueur et la détermination voulues, peut mener à une réforme constructive et à des solutions durables. Par ailleurs, étant donné les problèmes de compétence touchant les Autochtones vivant hors des réserves et en milieu urbain, le Comité est conscient que plusieurs des mesures énoncées exigeront une étroite collaboration entre les différents ordres de gouvernement et une participation importante de la part des groupes autochtones pour être menées à bien. Dans cet esprit de collaboration, le Comité s'attend à une réponse réfléchie de la part de ceux qui souhaitent continuer à œuvrer en faveur de la réalisation des aspirations des jeunes Autochtones vivant en milieu urbain.

LISTE DES MESURES RECOMMANDÉES PAR PARTIE

LES JEUNES AUTOCHTONES VIVANT EN MILIEU URBAIN
PLAN D'ACTION POUR LE CHANGEMENT

PARTIE TROIS :
CADRE DE COMPÉTENCES ACTUEL

MESURE RECOMMANDÉE

Que le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, en collaboration avec les Premières nations :

- **élabore des procédures et des lignes directrices reconnaissant la transférabilité des droits des membres et des Premières nations;**

- **veille à ce que les lignes directrices et les procédures comprennent des estimations des ressources financières nécessaires pour fournir un accès équitable aux programmes et services aux membres résidents et non résidents.**

MESURE RECOMMANDÉE

Que le gouvernement fédéral entame des négociations officielles avec les organisations appropriées des Métis en vue de clarifier et de résoudre les questions de droits et de compétences en suspens des Métis du Canada.

MESURES RECOMMANDÉES

- **Que le gouvernement fédéral veille à ce que les critères d'admissibilité au Programme d'aide aux étudiants de niveau postsecondaire (PAENP) soient élargis afin d'inclure tous les groupes autochtones, peu importe leur statut.**

- **Que le budget du PAENP soit augmenté afin de correspondre aux niveaux des demandes qui découleront de l'abolition des restrictions fondées sur le statut.**

- **Que le financement du PAENP soit indexé de façon appropriée en vue de tenir compte de la hausse des frais de scolarité et de la croissance de la population de jeunes Autochtones.**

PARTIE QUATRE :
PROGRAMMES ET SERVICES

MESURES RECOMMANDÉES

- **Que le gouvernement fédéral réalise obligatoirement un examen exhaustif des programmes offerts aux jeunes Autochtones, afin d'y repérer les lacunes et les chevauchements possibles.**

- **Que le gouvernement fédéral établisse et finance adéquatement la création d'une base de données pouvant servir de « carrefour d'échange » où l'on pourra recueillir, partager, surveiller et diffuser l'information sur les programmes, les initiatives, les activités modèles et les modèles d'identification qui fonctionnent bien auprès des jeunes.**

- **Que les gouvernements, les fournisseurs de services, les organismes communautaires et les jeunes aient accès au « carrefour d'échange ».**

- **Qu'à partir de l'information recueillie, des rapports annuels soient préparés pour aider les gouvernements et les fournisseurs de services à mettre sur pied et à soutenir plus efficacement les programmes destinés aux jeunes Autochtones des régions urbaines.**

MESURE RECOMMANDÉE

Que le gouvernement fédéral veille à l'application des principes qui suivent dans le cadre des programmes de prestation de services qu'il finance et qui sont destinés aux jeunes Autochtones vivant en milieu urbain :

- **Dans toute la mesure du possible, le cas échéant, remettre les fonds directement aux fournisseurs de services autochtones en milieu urbain, afin de réduire les coûts administratifs.**

- **Dans toute la mesure du possible, intégrer les jeunes Autochtones vivant en milieu urbain et les organisations qui les représentent au processus de définition des besoins, à l'établissement des priorités, à l'élaboration des programmes et à la prestation des services.**

- **Dans toute la mesure du possible, faire en sorte que les programmes soient élaborés dans la collectivité et reposent sur une participation et une prise en charge importante des Autochtones.**

- **Garantir que le financement sera accordé pendant une période suffisamment longue pour que le programme puisse atteindre ses objectifs.**

- **Proposer des modalités de financement souples, dans le but d'alléger le fardeau administratif des organisations autochtones participantes.**

- **Consacrer les ressources à l'amélioration des capacités et des qualités de chef des jeunes Autochtones.**

- **Examiner la possibilité de mettre en commun les fonds affectés à divers programmes fédéraux complémentaires ainsi que ceux accordés par d'autres paliers de gouvernement ou par des organisations.**

- **Mettre en oeuvre des processus d'évaluation qui tiennent compte des commentaires et suggestions de la collectivité.**

- **Repérer les chevauchements et les dédoublements de programmes et de services offerts par les divers paliers de gouvernement et proposer des mesures correctives s'il y a lieu.**

- **Dans les cas où les organismes qui offrent des programmes à la population en général servent une forte proportion d'Autochtones, faire en sorte que ces organismes s'efforcent d'embaucher du personnel autochtone possédant la formation appropriée et de fournir au personnel non autochtone des cours de sensibilisation interculturelle.**

- **Assurer un financement soutenu aux projets pilotes qui ont fait leurs preuves et intégrer ces initiatives aux pratiques ministérielles.**

MESURES RECOMMANDÉES

Qu'étant donné ses rapports fondamentaux, constitutionnels et fiduciaires avec les peuples autochtones du Canada :

- **Le gouvernement fédéral assume un rôle de leader en matière de coordination des initiatives multilatérales relatives aux programmes et aux politiques destinés à la population autochtone vivant en milieu urbain.**

- **Dans le cadre de la Stratégie pour les Autochtones vivant en milieu urbain, le gouvernement fédéral facilite l'élaboration de mécanismes intergouvernementaux officiels afin de répondre aux préoccupations**

générales de la population autochtone urbaine du Canada en ce qui a trait aux politiques, et afin de supprimer les cloisonnements actuels en matière d'élaboration de programmes et de prestation de services.

- **Le gouvernement fédéral prenne des mesures pour assurer la présence et la participation d'organisations autochtones urbaines pertinentes au sein des mécanismes intergouvernementaux.**

MESURES RECOMMANDÉES

Que, en raison du succès que connaît l'Initiative des centres urbains polyvalents pour les jeunes Autochtones (ICUPJA) et de l'importance de celle-ci pour les jeunes Autochtones vivant en milieu urbain, le gouvernement fédéral, par l'entremise du ministère du Patrimoine canadien :

- **continue d'appuyer l'ICUPJA en s'engageant à fournir à l'Initiative un financement soutenu et à long terme;**

- **augmente les fonds affectés à l'ICUPJA afin que les collectivités autochtones urbaines et les jeunes Autochtones vivant en milieu urbain puissent tirer tout le parti possible de cette fructueuse initiative.**

PARTIE CINQ :
LES BESOINS DES JEUNES

MESURE RECOMMANDÉE

Que le gouvernement fédéral, en collaboration avec les gouvernements provinciaux et les représentants et les organismes pertinents des jeunes Autochtones vivant en milieu urbain, fournisse des fonds d'immobilisation pour la création, dans les communautés urbaines où est concentrée une forte population de jeunes Autochtones, de centres pour jeunes citadins autochtones. Ces centres seront situés dans des endroits facilement accessibles aux jeunes.

MESURE RECOMMANDÉE

Que le gouvernement fédéral, en collaboration avec les organisations autochtones pertinentes, mettre sur pied à l'intention des jeunes citadins autochtones, des programmes de transition appropriés culturellement et

axés sur la communauté. Des efforts devront être faits pour établir des liens entre les services de transition pour jeunes Autochtones et les communautés des réserves et des campagnes.

MESURE RECOMMANDÉE

Que le gouvernement fédéral, par l'entremise du ministre d'État à la Condition physique et au Sport amateur, élabore et finance une initiative pour offrir une gamme d'activités sportives et récréatives aux jeunes citadins autochtones. Cette initiative devra faire la promotion de programmes d'activités sportives et récréatives :

- **communautaires, et conçus et réalisés par la communauté;**
- **durables et de longue durée plutôt que de courte durée;**
- **conçus pour mettre en valeur le potentiel des jeunes Autochtones par l'intermédiaire d'un enseignement sur la mise sur pied de programmes récréatifs, d'un perfectionnement en leadership et de formation en dynamique de la vie.**

MESURE RECOMMANDÉE

- **Que le gouvernement fédéral, par l'entremise du ministère du Patrimoine canadien, offre un financement spécial et soutenu à l'égard des programmes d'arts expressément destinés aux jeunes Autochtones vivant en milieu urbain.**

MESURE RECOMMANDÉE

Que le gouvernement fédéral, en collaboration avec les gouvernements provinciaux et territoriaux et les organisations autochtones, élabore diverses stratégies afin de réduire l'absentéisme scolaire chez les jeunes autochtones.

Ces stratégies devront comporter des mesures axées sur :

- **les parents autochtones afin de leur exposer les avantages que retireront leurs enfants à fréquenter l'école régulièrement et pendant une longue durée;**
- **les anciens et les autres chefs de la communauté, pour qu'ils planifient et mettent en oeuvre ces stratégies au nom des jeunes autochtones;**

- **la recherche de solutions aux taux élevés de décrochage scolaire durant les périodes de transition critiques;**

- **la promotion de la culture et de l'histoire autochtones dans les établissements d'enseignement ordinaires.**

MESURES RECOMMANDÉES

- **Que le gouvernement fédéral, par l'entremise du ministère de la Santé, agisse afin de veiller à ce que les organisations autochtones situées à l'extérieur des réserves et dans les villes bénéficient également de l'Initiative SAF et EAF qu'il a mis sur pied.**

- **Que le gouvernement fédéral augmente le financement qu'il octroie à l'Initiative SAF et EAF plutôt que de le réorienter – à partir des communautés vivant sur les réserves – pour répondre aux besoins des communautés autochtones vivant en milieu urbain.**

MESURES RECOMMANDÉES

Que le gouvernement fédéral, par l'entremise du ministère de la Santé et en collaboration avec les organisations autochtones et les représentants de la jeunesse autochtone :

- **conçoive et mène une campagne de sensibilisation publique auprès des préadolescents et adolescents autochtones afin de les renseigner sur la santé sexuelle chez les jeunes, de les inciter à adopter des pratiques sexuelles saines et de prévenir les grossesses chez les adolescentes;**

- **appuie les initiatives communautaires destinées à renseigner les préadolescents et les adolescents sur le sexe, la sexualité, la grossesse et l'art d'être parents;**

- **procure des ressources soutenues aux programmes communautaires pour les jeunes qui font la promotion des compétences parentales.**

MESURE RECOMMANDÉE

Que le gouvernement fédéral, en collaboration avec les gouvernements provinciaux et les administrations municipales, et en consultation avec les organisations autochtones, appuie l'établissement de maisons d'hébergement pour aider les jeunes Autochtones urbains à quitter le

milieu des gangs. Les programmes devraient cibler les grandes villes « à risque élevé ».

MESURES RECOMMANDÉES

- **Que le gouvernement fédéral élargisse le Programme national de lutte contre l'abus de l'alcool et des drogues chez les Autochtones pour inclure tous les jeunes Autochtones des régions urbaines, sans égard à leur statut.**

- **Qu'il alloue des fonds à l'établissement de centres de traitement des jeunes Autochtones en milieu urbain dans les villes comptant une importante population autochtone; ces établissements devraient être situés là où les jeunes peuvent y avoir facilement accès.**

- **Que les services et les centres de traitement pour les jeunes tiennent compte de la culture et de l'âge des patients.**

MESURES RECOMMANDÉES

- **Que les programmes fédéraux qui visent à accroître la participation des jeunes Autochtones sur le marché du travail soient conçus de manière à offrir une formation stratégique à long terme dans des programmes accrédités pour les jeunes.**

- **Que l'on accroisse l'aide financière accordée au volet jeune et milieu urbain de la Stratégie de développement des ressources humaines autochtones.**

- **Que le gouvernement fédéral, en collaboration avec tous les principaux intervenants, facilite la mise en place de tribunes et d'initiatives afin d'encourager les partenariats entre les jeunes Autochtones urbains et le secteur privé.**

MESURES RECOMMANDÉES

- **Que le gouvernement fédéral, dans le cadre de la Stratégie pour les Autochtones vivant en milieu urbain, élabore et finance des initiatives précises pour les jeunes Autochtones en tenant compte du fait qu'ils comptent parmi les groupes les plus « à risque ».**

- **Que ces initiatives soient conçues et élaborées en collaboration avec de jeunes Autochtones vivant en milieu urbain.**

MESURE RECOMMANDÉE

Que les organismes et ministères du gouvernement fédéral qui participent à la coordination et à la mise en œuvre des mesures recommandées dans ce rapport établissent un compte rendu annuel de leurs actions et des progrès accomplis et qu'ils le remettent au Comité.

❖ ❖ ❖

Searching for Visions II*

(Traduction)

Ces enfants, ils n'auront pas de problème
Lorsqu'ils seront prêts, ils nous feront découvrir des lieux auxquels nous n'avons jamais rêvé
Mon ami, l'univers leur appartient
Il fonce vers eux à un million de milles à l'heure
Quels rêves incroyables ils doivent faire
Quels mondes ils ont déjà explorés

Ces jeunes voyageurs, ils n'auront pas de problème
Et lorsqu'ils seront prêts
Quelles histoires ils nous raconteront
Quels mondes ils nous feront découvrir
Je brûle d'impatience rien que d'y penser

Duncan Mercredi – 1995

❖ ❖ ❖

---

* *Searching for Vision II* est l'œuvre de Duncan Mercredi, Pemmican Publications, Winnipeg. Reproduit avec l'autorisation de l'auteur.

LES JEUNES AUTOCHTONES VIVANT EN MILIEU URBAIN PLAN D'ACTION POUR LE CHANGEMENT

PARTIE I : INTRODUCTION

Imaginez votre réaction si vous vous trouviez dans un kayak à la dérive au milieu de l'océan Arctique …

M. Franco Sheatiapik Buscemi,
National Inuit Youth Council, Inuit Tapiriit Kanatami

Bien des jeunes Autochtones n'ont jamais connu d'autre réalité que celle de la ville. Certains sont des citadins de deuxième et de troisième génération. Malgré les obstacles systémiques et les difficultés personnelles auxquelles ils se heurtent, bon nombre d'entre eux réussissent à bien s'adapter à la vie urbaine. Pour d'autres, par contre, la vie en ville peut être une expérience éprouvante. Dans leur cas, l'équilibre est précaire et l'avenir incertain. Même si les villes semblent avoir beaucoup à offrir, nombreux sont ceux qui y arrivent mal préparés pour tirer parti de ces occasions et qui finissent immanquablement par se décourager. Malheureusement, c'est là un scénario familier à de nombreux jeunes Autochtones qui viennent s'installer en ville dans l'espoir d'améliorer leurs conditions de vie :

> C'est comme regarder à travers un vitrail; les possibilités qu'offre la ville semblent immenses – des emplois, des débouchés de tout ordre. La différence est énorme. Pour ma part, je suis originaire d'une petite localité de 7 000 habitants. La perspective d'une vie meilleure ou différente en ville est alléchante. Mais quand on arrive en ville, on se rend compte que même pour être serveur dans un restaurant, il faut avoir de l'expérience. Même pour occuper le poste le plus subalterne, il faut de l'expérience et il faut avoir reçu la bonne formation. Les personnes et surtout les jeunes que j'ai rencontrés viennent dans les villes pour profiter de l'avenir prometteur qu'elles semblent offrir. Mais ils ne trouvent pas ce qu'ils cherchent. Et bon nombre d'entre eux y restent longtemps sans savoir comment s'en sortir. Leurs mauvaises habitudes prennent le dessus[(2)].

Beaucoup trop souvent, l'expérience de ces jeunes ne vient qu'assombrir encore davantage des statistiques déjà désolantes. Nous devons résister à la tentation de faire une lecture en diagonale de ces nombres et chercher plutôt à mieux comprendre la souffrance et la peine réelles qui se cachent derrière. Ces jeunes sont nos médecins, nos poètes, nos artistes, nos dirigeants et nos enseignants et, à moins que nous ne nous ne fassions front commun pour remédier aux lacunes structurelles à l'origine de ces sombres statistiques, leurs collectivités et nous-mêmes nous en trouverons appauvris à jamais, privés que nous serons de leur potentiel. Pour des raisons morales, pour notre propre intérêt et par simple compassion, il nous incombe de veiller à ne pas priver une autre génération de jeunes Autochtones des moyens de s'épanouir.

(2) Comité sénatorial permanent des peuples autochtones, *Délibérations*, Deuxième session, Trente-septième législature, 5 février 2003, M. Roy McMahon, coordonnateur, Native Canadian Centre of Toronto.

Lorsque nous avons entrepris notre étude des questions touchant les jeunes Autochtones vivant en milieu urbain, nous ne pouvions imaginer alors la résilience inébranlable de bon nombre de ces jeunes face aux multiples et énormes défis auxquels ils sont confrontés. Nous avons été impressionnés par leur force, leur détermination tranquille, la franchise avec laquelle ils nous ont parlé de leur vie et leur sincère désir de surmonter leurs difficultés, aussi ardu que cela puisse sembler par moment.

Et ce l'est effectivement. Selon un rapport rendu public par l'Association nationale des centres d'amitié et la Commission du droit du Canada, l'absence de normes chez les jeunes Autochtones, qui se manifeste souvent par de la délinquance urbaine et des activités de gangs de jeunes, témoigne davantage de l'incapacité de la société canadienne à fournir des structures de remplacement qu'elle n'est le résultat d'une réflexion des jeunes eux-mêmes(3). Il faut aussi tenir compte du fait que la détresse sociale vécue par bon nombre de jeunes Autochtones est le résultat d'une interaction complexe de multiples facteurs. Comme l'a dit l'un des témoins au Comité, la vie des jeunes Autochtones « est profondément influencée par les injustices passées et actuelles. Leurs problèmes actuels prennent racine dans l'histoire de la colonisation, dans le morcellement de leurs territoires traditionnels, dans les traditions communautaires et culturelles et dans les répercussions intergénérationnelles du système des internats »(4).

De récentes études démographiques montrent que les femmes, les enfants et les adolescents autochtones qui vivent en ville se heurtent à des difficultés particulières et sont parmi les groupes les plus vulnérables. Par conséquent, les programmes et les mesures destinés à améliorer la condition des Autochtones vivant en milieu urbain devraient prendre en considération ces segments de population dont les besoins sont les plus grands. Il faudrait s'efforcer tout particulièrement d'élaborer des politiques et de coordonner les interventions en fonction de la situation des femmes, des enfants et des jeunes vivant en ville. Nous croyons que le gouvernement fédéral doit assumer un rôle de chef de file pour faciliter, planifier et coordonner ces interventions.

Il devient de plus en plus difficile aux gouvernements de faire fi de la multitude de difficultés, de besoins et de problèmes propres à la population autochtone en milieu urbain. Non seulement les Autochtones forment un pourcentage important des populations urbaines, en particulier dans les provinces de l'Ouest, mais dans l'ensemble, ils sont plus nombreux que leurs homologues non Autochtones à être sans emploi, à être sous-scolarisés, à avoir des démêlés avec la justice et à être en moins bonne santé.

Le paysage autochtone urbain est extrêmement complexe. Les Autochtones continuent d'attacher une grande importance à la vie dans les réserves et en région rurale, comme en témoigne leur tendance à faire des allers-retours fréquents entre les réserves et les régions urbaines plutôt que de s'installer en permanence quelque part. Par ailleurs, les effets de la croissance de la population de jeunes Autochtones vivant en milieu urbain – qui sont socialement et économiquement défavorisés – sont aussi très préoccupants du point de vue de l'ordre public. Comme le souligne les auteurs Peters et Graham, « l'avenir des régions urbaines est intimement lié à celui des populations autochtones »(5).

---

(3) Association nationale des centres d'amitié et Commission du droit du Canada, *L'exercice des pouvoirs autochtones en milieu urbain au Canada : Redéfinir le dialogue*, 1999, p. 67.

(4) Mémoire présenté par la Urban Native Youth Association, p. 4 (traduction).

(5) Katharine Graham et Evelyn Peters, *Aboriginal Communities and Urban Sustainability*, Réseaux canadiens de recherche en politiques publiques, décembre 2002, p. 1 (traduction).

RECADRER LE DIALOGUE ACTUEL

Je ne suis pas convaincu qu'on peut toujours résoudre un problème en s'attachant uniquement aux aspects négatifs. Il faut chercher à comprendre ce que les gens tentent d'accomplir et ce qu'on veut pour aller de l'avant.

Le professeur David Newhouse,
Université Trent

Les auteurs des études publiées antérieurement affirment que la question de l'urbanisation autochtone est d'abord et avant tout un problème social. Depuis toujours, la migration des Autochtones vers les villes canadiennes suscite considérablement d'inquiétudes et nombreux sont ceux qui persistent à croire que « la place d'un Indien est dans la réserve »[(6)]. La réalité actuelle ne permet pas de corroborer cette affirmation. Les villes sont des milieux très diversifiés où se concentre la majorité de la population autochtone. Bien des jeunes autochtones contribuent activement à la vie urbaine. De plus, dans les villes d'un bout à l'autre du Canada, les réalisations des Autochtones remettent en question ces croyances archaïques et coupent court aux vieux clichés du genre de ceux que véhiculent souvent les médias.

Comme de nombreux témoins nous l'ont dit, il est temps d'amorcer un nouveau dialogue sur la réalisation, le succès et la vision d'avenir. Sinon, comme l'a expliqué un témoin, nous ne ferons qu'entretenir chez les jeunes Autochtones la piètre opinion qu'ils ont à tort d'eux-mêmes :

> Nous ne parlons pas d'excellence, de réalisation et de réussite. Lorsque nous disons aux étudiants de survivre, c'est ce qu'ils font[(7)].

Enfin, une jeune Autochtone nous a expliqué en quoi le fait d'être réduit à un mode de vie restreint pouvait être gravement préjudiciable :

> J'ai grandi dans le mensonge. Après avoir appris la vérité, j'ai vu des tas de portes s'ouvrir. Les jeunes ont vraiment besoin d'entendre cela pour ne plus avoir honte d'être Autochtones[(8)].

---

(6) Dans son mémoire de 1960 au Comité mixte des affaires indiennes du Sénat et de la Chambre des communes, le gouvernement de la Saskatchewan a fait la mise en garde suivante : « le jour n'est pas loin où la population indienne en pleine éclosion, qui est actuellement largement confinée dans les réserves, envahira les collectivités blanches et posera alors un véritable problème ». Beaucoup d'autres auteurs font aussi état des manifestations de cette inquiétude et, parfois de cette hostilité à l'égard de la présence des Autochtones dans les villes.

(7) *Délibérations*, 10 décembre 2002, David Newhouse, professeur agrégé et chef du Département des études autochtones, Université Trent.

(8) *Délibérations* (Table ronde sur les jeunes Autochtones à Vancouver), 18 mars 2003, Mlle Ginger Gosnell, Urban Native Youth Association.

La projection d'un sentiment d'infériorité a peut-être été l'une des armes les plus puissantes du colonisateur dans sa « conquête » du Nouveau Monde. Les coûts humains de cette attaque portée à la dignité personnelle d'autres êtres humains sont, nous en convenons, inestimables. Elle a entraîné d'énormes coûts sociaux qui se perpétuent encore aujourd'hui.

APPROCHE ADOPTÉE PAR LE COMITÉ

Les membres du Comité ont été émus par le témoignage des jeunes Autochtones, dont bon nombre ont vu leur vie rudement mise à l'épreuve par l'image négative d'eux-mêmes que leur renvoient les institutions de la majorité dominante. Le potentiel de transformation offert par le renvoi d'images positives ne peut que renforcer la mise en place d'une nouvelle réalité pour les jeunes Autochtones et les ouvrir à un monde où ils ne seront plus relégués à la marginalité. Plutôt que de catégoriser automatiquement les jeunes Autochtones (en particulier lorsqu'ils appartiennent à des groupes) qui adoptent des comportements antisociaux ou autodestructeurs, nous souhaitons dépasser le simple stade de l'examen des problèmes et des pathologies pour commencer à envisager l'adoption d'une démarche plus constructive, qui mette l'accent sur la contribution effective et possible des jeunes Autochtones à l'avenir du Canada.

APERÇU DU RAPPORT

Dans son rapport, le Comité cherche à aborder quelques-unes des injustices complexes en ce qui a trait aux compétences, aux enjeux socioéconomiques et aux programmes qui privent un si grand nombre des jeunes Autochtones du pays d'un avenir meilleur.

- Dans le chapitre 2, le Comité énonce quelques-unes des caractéristiques démographiques les plus frappantes de la population autochtone vivant en milieu urbain au Canada et leurs conséquences pour les décideurs.

- Dans le chapitre 3, il s'intéresse aux responsabilités des gouvernements fédéral et provinciaux à l'égard des Autochtones vivant hors des réserves et dans les régions urbaines. L'ambiguïté du partage des compétences influe, selon plusieurs, de façon négative sur le niveau de service offert à ce segment de la population autochtone. La jurisprudence récente, la situation démographique et les indicateurs socioéconomiques font ressortir la nécessité d'un examen de la politique fédérale à cet égard.

- Dans le chapitre 4, le Comité présente quelques-uns des principaux défis qui se posent au chapitre de l'élaboration de programmes et de la prestation de services à l'intention des jeunes Autochtones vivant en milieu urbain. Il y énonce les grands principes devant guider la réforme de la prestation des services.

- À partir des témoignages recueillis, le Comité recense, dans le chapitre 5, les besoins des jeunes autochtones vivant en milieu urbain. Dans cette partie, il formule un certain nombre de recommandations qui, à son avis, devraient contribuer à offrir un soutien positif aux jeunes, qui leur permette de mettre à profit leurs talents et de voir leur valeur reconnue.

AUTRES ÉTUDES PERTINENTES

La vaste portée de son mandat n'a pas permis au Comité d'examiner tous les enjeux aussi à fond qu'il l'aurait souhaité dans le temps dont il disposait. Toutefois, bon nombre de ces enjeux ont déjà été examinés dans d'autres études, dont les conclusions demeurent pertinentes aux fins de la présente étude.

- Le *Rapport de 1996 de la Commission royale sur les peuples autochtones* traite des difficultés et des enjeux auxquels sont confrontés les jeunes Autochtones et ses auteurs formulent plusieurs recommandations visant à améliorer la vie des jeunes Autochtones d'un bout à l'autre du pays. Fait important, la Commission estime nécessaire d'adopter une politique pancanadienne sur les jeunes Autochtones afin de mieux répondre à leurs besoins précis. Elle soutient que parce qu'il n'y a pas de cadre pour orienter la conception des programmes, ceux-ci ont tendance à n'être que des palliatifs, fragmentaires et éparpillés. « Si l'on ne tient pas compte des besoins particuliers des jeunes Autochtones », estime la Commission, « on risque d'établir des programmes mal adaptés à leur situation et à leur culture, dépensant ainsi de l'argent en pure perte, sans régler les problèmes ».

- Dans le cadre de son *Initiative relative aux Autochtones vivant en milieu urbain*, la Canada West Foundation a récemment publié quatre rapports traitant d'un éventail d'enjeux touchant les Autochtones en milieu urbain. Ainsi, dans les rapports en question on passe en revue les principaux enjeux qui se posent aux Autochtones vivant en milieu urbain et leurs conséquences au chapitre de la politique gouvernementale; on y fait ressortir les stratégies et les pratiques prometteuses pour répondre aux besoins d'une population autochtone de plus en plus urbanisée et on y examine les façons dont les gouvernements fédéral, provinciaux et municipaux peuvent unir leurs efforts à ceux des organismes autochtones pour améliorer la qualité de vie des Autochtones vivant dans les grandes villes canadiennes de l'Ouest.

Parmi les autres études utiles, citons :

- Le rapport de l'Ontario Federation of Indian Friendship Centres intitulé *Urban Aboriginal Child Poverty* ainsi que *Tenuous Connections: Urban Aboriginal Youth Sexual Health and Pregnancy*.

- *Taking Pulse :* Un projet spécial récompensé par les Prix nationaux d'excellence décernés aux Autochtones.

- Le rapport de 2002 de Statistique Canada sur *La santé des Autochtones vivant hors réserve*.

- Un rapport publié par Aide à l'enfance – Canada sur l'exploitation sexuelle des enfants et des adolescents autochtones intitulé *Sacred Lives*.

- Le rapport de mars 2000 du Conseil canadien de développement social sur la pauvreté en milieu urbain, qui place les conditions socioéconomiques au nombre des facteurs qui contribuent à la pauvreté des Autochtones en milieu urbain.

- *Issues in Urban Corrections for Aboriginal People* (1998), rapport produit pour le compte du Solliciteur général du Canada, qui renferme de l'information utile sur les besoins précis des collectivités autochtones vivant en milieu urbain.

Même si elles sont trop nombreuses pour que nous puissions toutes les nommer, le Comité a grandement profité des importantes études menées par les organismes autochtones de tout le pays.

DÉFINIR LES TERMES « URBAIN » ET « JEUNES »

Il y a eu certaines discussions au sujet de la meilleure façon de définir le terme « urbain » dans le contexte de l'ordre de renvoi du Comité. La façon de classer les populations selon qu'elles sont « urbaines » ou « rurales » diffère d'un pays à l'autre. D'ordinaire, au Canada, une collectivité ou un village qui compte au moins 1 000 habitants est considéré comme urbain. Aux fins du présent rapport, nous avons choisi de retenir la définition officielle de Statistique Canada qui est libellée comme suit : une région métropolitaine de recensement (RMR) est une région géographique qui ceinture un noyau urbain et compte au moins 100 000 habitants.

Il y a 27 RMR au Canada. Le Comité s'est toutefois concentré en grande partie sur les 11 centres urbains suivants : Vancouver, Calgary, Edmonton, Saskatoon, Regina, Winnipeg, Toronto, Thunder Bay, Ottawa-Gatineau, Montréal et Halifax. Ce choix a été motivé par le fait que nous pouvions ainsi rendre compte des différences régionales Est-Ouest et par la présence de fortes concentrations de jeunes autochtones à Winnipeg, Regina, Saskatoon et Thunder Bay. Étant donné l'ampleur de cette entreprise, nous n'avons pu dans le présent rapport nous attarder autant que nous l'aurions peut-être souhaité sur les petites régions urbaines – comme Prince Rupert (C.-B.) ou Prince Albert (Sask.) – qui comptent elles aussi d'importantes populations de jeunes Autochtones.

Selon la définition de Statistique Canada, toute personne âgée de 15 à 24 ans est considérée comme appartenant à la catégorie des jeunes. Les organismes autochtones ont leurs propres critères pour définir ce qu'ils entendent par « jeunes » : l'Association nationale des centres d'amitié, le Congrès des Peuples autochtones et le Ralliement national des Métis englobent tous dans cette catégorie les personnes de 15 à 24 ans. L'organisme Inuit Tapiriit Kanatami utilise une fourchette plus large qui comprend les personnes de 13 à 29 ans. Enfin, l'Assemblée des Premières nations, l'Association des femmes autochtones et la Fondation autochtone de guérison considèrent tous comme jeunes les personnes de 18 à 24 ans.

Les programmes et services gouvernementaux destinés aux jeunes tendent tous à se fonder sur le modèle démographique de Statistique Canada. Dans certains cas, cela peut nuire à la capacité des jeunes d'obtenir les services dont ils ont absolument besoin parce qu'ils ne satisfont pas aux critères d'âge reconnus par les instances fédérales. L'application de définitions restrictives a créé des lacunes dans les programmes, en particulier en ce qui concerne les jeunes de 13 à 15 ans, et tout indique que les décideurs devraient songer à élargir la portée des définitions.

Qui sont les jeunes Autochtones vivant en milieu urbain?

Lorsqu'il est question des jeunes Autochtones vivant en milieu urbain, il est possible de distinguer trois catégories principales. Chacune de ces catégories de jeunes Autochtones vivant en milieu urbain a ses besoins propres pour arriver à s'adapter à la ville et à y vivre.

- ***Les jeunes Autochtones nés en milieu urbain.***
- ***Les jeunes Autochtones qui vivent temporairement en milieu urbain pour des raisons liées à leurs études, à leur travail, au système judiciaire ou à leur santé, et qui s'adaptent à un contexte urbain.***
- ***Les jeunes Autochtones qui viennent ou reviennent en ville après avoir quitté leur collectivité (certains pour la première fois, d'autres après avoir réintégré leur collectivité pendant une certaine période).***
- ***Les jeunes qui reviennent en ville après une période d'incarcération ou de réinsertion ou après avoir vécu « des produits de la terre » pendant une longue période.***

CONCLUSION

Le Comité espère que son rapport contribuera à promouvoir un dialogue positif. Nous sommes fermement convaincus que nous devons nous attaquer de façon structurelle à la capacité des jeunes Autochtones de contribuer positivement à la société canadienne, plutôt que de continuer de considérer, comme on a tendance à le faire, qu'ils constituent un « poids »[(9)]. Les témoins qui se sont présentés devant le Comité ont été invités à donner des exemples de solutions possibles, d'interventions fructueuses et de pratiques exemplaires qui aideraient les jeunes à surmonter une partie des obstacles auxquels ils sont quotidiennement confrontés. Nous avons eu la chance de profiter dans une large mesure de leur sagesse et de leur vaste expérience. Cela étant dit, nous allons maintenant passer à l'examen des questions touchant les jeunes Autochtones vivant en milieu urbain.

(9) *Délibérations*, 11 février 2003, John Kim Bell, Fondateur et président, Fondation nationale des réalisations autochtones.

PARTIE II : MISE EN CONTEXTE

INTRODUCTION

Il semble que la majorité des Canadiens tient pour acquis que l'Autochtone moyen vit dans une réserve et loin des grands centres urbains. Cette perception est renforcée par les images que véhiculent les médias canadiens et la culture populaire, qui tendent à mettre l'accent sur les modes de vie traditionnels et les droits issus de traités des peuples autochtones, en grande partie parce que ces questions ont de graves répercussions politiques et socio-économiques pour les Canadiens non autochtones. Dans la mesure où la plupart des Canadiens peuvent ou non en être conscients, l'hypothèse posée est que les peuples autochtones, outre le fait qu'ils sont concentrés dans des réserves et qu'ils accusent un écart de revenus, partagent les mêmes caractéristiques de base que les autres Canadiens. Or, cette affirmation est inexacte. La marginalisation des Autochtones vivant en milieu urbain, en général, et des jeunes Autochtones, en particulier, dont il est question dans le présent rapport, renforce leur ***profil*** presque ***invisible*** et incomplet dans le paysage canadien. Nous sommes toutefois encouragés par l'importance accrue accordée aux problèmes propres aux jeunes Autochtones vivant en milieu urbain, en particulier dans les provinces de l'Ouest où leur population est statistiquement importante.

> ***La marginalisation des Autochtones vivant en milieu urbain, en général, et des jeunes Autochtones, en particulier, dont il est question dans le présent rapport, renforce leur profil presque invisible et incomplet dans le paysage canadien.***

Dans la présente partie, nous visons à combler l'écart entre les hypothèses démographiques et la réalité. Cet écart est important pour les jeunes Autochtones parce que, comme le Comité le reconnaît ailleurs dans son rapport, les programmes fédéraux sont intimement liés au statut d'Indien inscrit vivant dans une réserve. Il est également important parce que les décideurs doivent savoir que la proportion de jeunes Autochtones dans les collectivités autochtones est plus forte que dans la population canadienne en général. Autrement dit, il y a beaucoup plus d'Autochtones vivant en milieu urbain que ce que la plupart des Canadiens, et de nombreux décideurs, ne le croient, et la majorité d'entre eux sont des enfants et de jeunes adultes.

SITUATION GÉNÉRALE

Dans le recensement de 2001, près d'un million de personnes – 976 305 – se sont identifiées comme Autochtones[10]. C'est là une augmentation de 22 p. 100 par rapport aux chiffres du recensement de 1996. Ce nombre représente 3,3 p. 100 de la population canadienne totale, pourcentage bien supérieur à celui des États-Unis (1,5 p. 100) ou de l'Australie (2,2 p. 100). Environ 62 p. 100 des Autochtones canadiens sont des Indiens d'Amérique du Nord, 30 p. 100 des Métis, 5 p. 100 des Inuits, les 3 p. 100 restants sont des personnes qui se sont identifiées à plus d'un groupe autochtone ou des membres d'une bande qui ne se sont pas identifiés comme Autochtones.

POPULATIONS AUTOCHTONES : RECENSEMENT DE 2001*

Groupe autochtone	Population	% des populations autochtones totales
Indien de l'Amérique du Nord	608 850	62 p. 100
Métis	292 310	30 p. 100
Inuit	45 070	5 p. 100
Autres+	30 075	2 p. 100
Total	**976 305**	

* Les chiffres correspondent au nombre de personnes qui se sont identifiées comme Autochtones dans le questionnaire du recensement de 2001.

\+ Ceux qui se sont identifiés à plus d'un groupe dans leurs réponses.

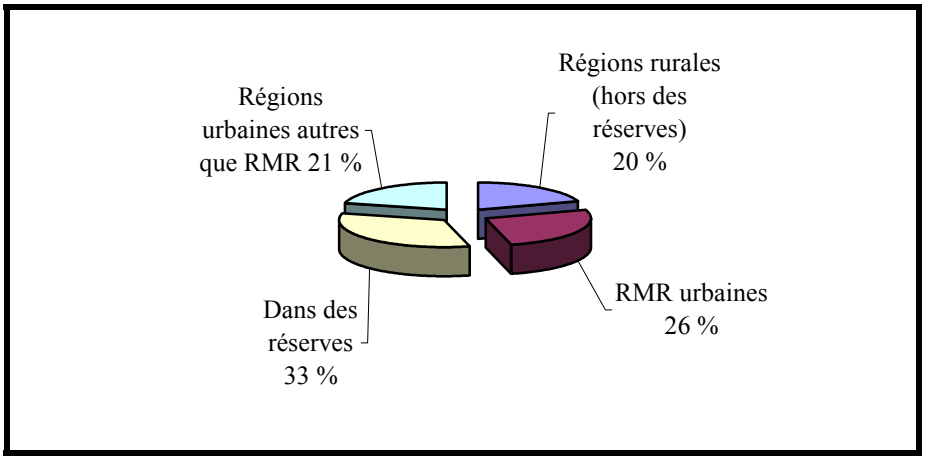
OÙ VIVENT LES AUTOCHTONES?

L'Ontario, qui est la province la plus populeuse du pays, est celle qui compte le plus grand nombre d'Autochtones en chiffres absolus; toutefois, les plus fortes concentrations d'Autochtones se trouvent dans le Nord et dans les provinces des Prairies : Nunavut – 85 p. 100 de la population; Territoires du Nord-Ouest – 51 p. 100; Yukon – 23 p. 100; Manitoba – 14 p. 100; Saskatchewan – 14 p. 100; Alberta – 5 p. 100. Cette concentration dans le Nord et dans l'Ouest correspond à l'image que l'on se fait habituellement du profil démographique autochtone.

(10) *Peuples autochtones du Canada : un profil démographique*, Statistique Canada, janvier 2003, p. 6. À moins d'indication contraire, toutes les statistiques se fondent sur le recensement de 2001. Statistique Canada signale aussi que parce qu'il y a eu plus de dénombrement partiel, il se peut qu'il y ait un important sous-dénombrement de la population autochtone comparativement à la population en général, et cela peut expliquer aussi l'écart entre le nombre de personnes inscrites en vertu de la *Loi sur les Indiens* fourni par le recensement de 2001 et les chiffres tirés du Registre des Indiens tenu par le MAINC.

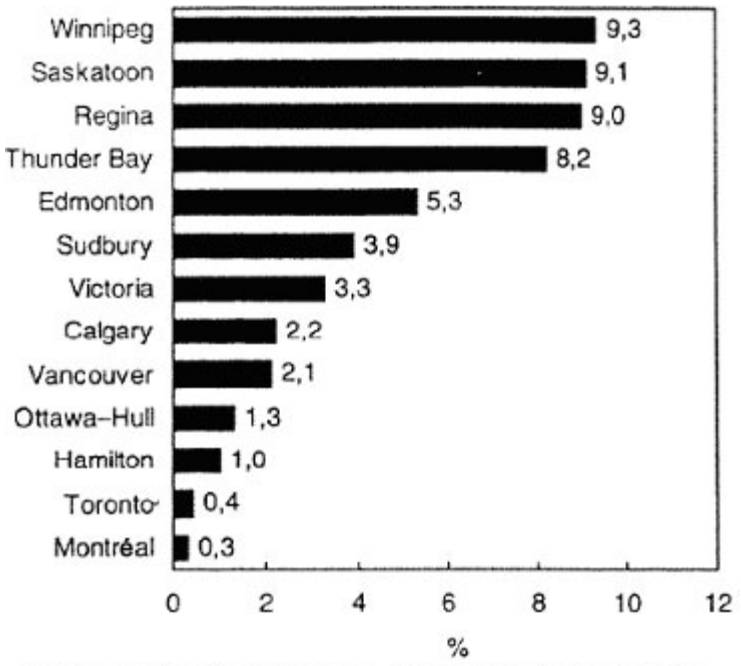
Mais la réalité se révèle dans d'autres chiffres. Les Autochtones sont attirés par les possibilités offertes par un Canada à prédominance urbaine. La moitié – 49 p. 100 – des personnes qui se sont identifiées comme Autochtones vivent dans des centres urbains, soit légèrement plus que les 47 p. 100 qui vivent dans des réserves. Dix villes canadiennes seulement abritent le quart des Autochtones. Ce sont (dans l'ordre) : Winnipeg, Edmonton, Vancouver, Calgary, Toronto, Saskatoon, Regina, Ottawa-Gatineau, Montréal et Victoria.

Répartition géographique de la population s'identifiant comme autochtone selon le lieu de résidence, Canada, 1996



Les 56 000 Autochtones qui vivent à Winnipeg représentent 8 p. 100 de la population totale de cette ville. Les 20 000 Autochtones de Saskatoon représentent quant à eux 9 p. 100 de la population de cette ville. À titre de comparaison, indiquons que les populations autochtones de Toronto et de Montréal, qui sont respectivement au nombre de 20 000 et de 11 000, sont des gouttes d'eau dans l'océan urbain beaucoup plus vaste de ces villes : elles représentent respectivement 0,4 p. 100 de la population de Toronto et 0,3 p. 100 de celle de Montréal.

Population autochtone en pourcentage de la population âgée de 15 à 19 ans dans certaines régions métropolitaines de recensement 1996



Source : Statistique Canada, Recensement du Canada.

Ces chiffres ne doivent toutefois pas être considérés comme des dénombrements statistiques. Les Autochtones sont plus mobiles que la population canadienne en général. Un Autochtone sur cinq avait déménagé dans les 12 mois précédant le recensement, comparativement à un Canadien non autochtone sur sept. Près de 100 000 Autochtones, soit 10 p. 100 de la population autochtone totale, sont déménagés dans une agglomération urbaine ou en ont quitté une au cours de l'année précédant le recensement de 2001. Cette grande mobilité accentue les obstacles déjà importants à la prestation de programmes et de services évoqués dans le présent rapport : difficulté à rejoindre la clientèle, à maintenir le contact et à offrir des soins de santé, des services de logement, des services sociaux, de la formation et des programmes d'études uniformes.

La dynamique de la démographie urbaine ne doit pas être traitée non plus comme celle d'une agglomération unique. Selon l'Institute of Urban Studies, à Winnipeg, par exemple, la population autochtone vivant en milieu urbain s'accroît de 2 000 habitants par année(11).

Mais les statistiques sur la migration nette cachent une réalité plus révélatrice encore. Deux migrants autochtones sur trois sont déménagés d'un endroit hors réserve à un autre. Les migrants d'une ville à une autre sont presque cinq fois plus nombreux que les

(11) « Landmark Study Highlights Issues Facing Aboriginals Who Move To Winnipeg », *Presse canadienne*, 1er mai 2003 (télénouvelle).

migrants qui quittent les réserves. C'est l'effet combiné du va-et-vient d'une région urbaine à une autre et *à l'intérieur* de chaque région urbaine qui explique qu'un segment de la population autochtone soit très mobile et qui est à l'origine du taux élevé de mobilité résidentielle que l'on appelle le « roulement »[(12)].

La population autochtone en milieu urbain est donc beaucoup plus mouvante que la population urbaine non autochtone, que la population autochtone vivant dans les réserves ou que la population autochtone vivant en milieu rural. À cause de cela, les décideurs n'ont peut-être pas conscience de ce qui se passe vraiment. La mobilité des Autochtones en milieu urbain semble perpétuer l'impression qu'il y a un exode massif des Indiens inscrits vers l'extérieur des réserves. En fait, ce qui se produit, c'est que la forte mobilité résidentielle dans les régions urbaines est à l'origine d'une bonne partie des statistiques migratoires globales.

Par ailleurs, il y a des différences importantes dans le « roulement ». Les caractéristiques démographiques et socioéconomiques ont tendance à varier chez les personnes qui n'ont pas déménagé, chez celles qui ont changé de résidence et chez les migrants, et il en va de même de leurs besoins et des services offerts à leur intention. Par exemple, les migrants autochtones, qui représentent 20 p. 100 de la population autochtone vivant dans les grandes villes du Canada (la majorité étant composée de migrants qui déménagent d'une ville à une autre), ont tendance à être plus jeunes, à avoir de jeunes familles et moins d'enfants, et il n'est pas rare qu'ils soient chefs de famille monoparentale.

L'autre aspect à considérer réside dans les variations géographiques que peuvent créer différents sous-groupes de population dans différentes villes. Par exemple, les Indiens inscrits qui quittent une réserve en région éloignée pour s'installer dans une grande région urbaine peuvent être confrontés à de plus grands défis que d'autres : l'écart entre leur expérience culturelle et scolaire et les réalités urbaines peut être énorme. En comparaison, ceux qui quittent une réserve située à proximité ou même à l'intérieur d'une grande région urbaine peuvent avoir moins de difficulté à s'adapter à la vie urbaine.

Les conséquences de ce genre de mobilité chez les Autochtones sont les suivantes : isolement culturel, instabilité et éclatement de la famille, forte proportion de femmes monoparentales, marginalisation économique et faible revenu, fort taux de victimisation et criminalité. Le roulement accentue aussi les difficultés posées par la prestation de programmes et de services essentiels aux Autochtones.

Au même titre que l'isolement social, l'isolement culturel et la marginalisation économique contribuent à la mobilité accrue, haussant du même coup la barre pour ce qui est non seulement de la prestation des services mais aussi de leur absolue nécessité pour arriver à rompre le cycle. Il y a peut-être lieu de conclure que, dans une certaine mesure, ces personnes déménagent parce que leurs besoins ne sont pas pris en compte et que les programmes et services essentiels n'existent pas ou n'ont pas été offerts de façon efficace.

---

(12) Ces renseignements et statistiques sur l'effet de roulement et les taux de mobilité sont tirés de l'ouvrage de Mary Jane Norris intitulé *Aboriginal Mobility and Migration within Urban Canada: Outcomes, Factors and Implications*, Direction de la recherche et de l'analyse, Affaires indiennes et du Nord Canadien. Cet ouvrage a été présenté lors de la Conférence sur la recherche en matière de politiques autochtones. 26 – 28 novembre 2002. Les données se fondent sur le Recensement de 1996 et rendent compte des mouvements migratoires observés de 1991 à 1996.

Mais, mis à part l'aperçu général présenté ci-dessus, il y a jusqu'ici très peu de preuves tangibles autres qu'anecdotiques au sujet de cet effet de roulement. Des témoins de Statistique Canada ont indiqué au Comité qu'ils ne disposaient encore d'aucun moyen de déterminer si un Autochtone vivant en milieu urbain est un nouveau résident ou un résident de deuxième génération ou plus, ni d'établir son profil ou son histoire pour ce qui est de la mobilité. Il reste encore beaucoup à faire pour effectivement découvrir comment servir au mieux cette collectivité.

QUI SONT LES AUTOCHTONES?

La croissance du peuple autochtone n'est ni statique ni linéaire. La population autochtone du Canada augmente plus rapidement, et est beaucoup plus jeune, que celle de la population canadienne en général. Avec un âge médian de 23,5, la moitié des Autochtones sont de jeunes adultes, des jeunes ou des enfants. L'âge médian au Manitoba de 20,4 ans; en Saskatchewan, l'Autochtone d'âge médian est un adolescent de 18 ans et demi. Le Canadien d'âge médian est plus vieux de la moitié d'une génération, et, à près de 38 ans, il approche du mi-temps de la vie. C'est en Saskatchewan que l'écart est le plus grand : la population non autochtone vieillit et le non Autochtone d'âge médian (28,8 ans) a 20 ans de plus que l'Autochtone d'âge médian.

Sur le plan de la culture populaire, l'Autochtone d'âge médian fait partie de la génération X ou de la génération Next, tandis que le Canadien d'âge médian est un baby-boomer. Cela pourrait vouloir dire une autre, et combien différente, barrière culturelle venant s'ajouter au fossé culturel existant pour ceux qui ont besoin d'accéder à des programmes et des services.

Plus d'un tiers des jeunes Autochtones avaient moins de 14 ans en 2001. Un autre 17 p. 100 d'entre eux étaient des adolescents ou de jeunes adultes. Dans quelques années, ces personnes seront sur le marché du travail. Parmi ces jeunes, il est plus probable que les jeunes Autochtones habitant en milieu urbain vivent dans des familles monoparentales que leurs homologues habitant dans des réserves. Environ un tiers des enfants habitant dans des réserves vivent dans des familles monoparentales comparativement à la moitié des jeunes Autochtones habitant en milieu urbain, les pourcentages dans les grands centres des Prairies étant aussi élevés que 50 p. 100. Seulement 17 p. 100 des enfants non autochtones vivent dans des familles monoparentales.

Et parmi les peuples autochtones, les Métis sont probablement les plus susceptibles de résider en ville ou de déménager fréquemment. Près de 70 p. 100 de tous les Métis vivent dans les zones urbaines du Canada; un tiers de tous les Métis vivent dans seulement cinq villes, à savoir Winnipeg, Edmonton, Vancouver, Calgary et Saskatoon. Dans le cas des jeunes Métis, s'ils habitent une ville, la probabilité qu'ils vivent dans une famille monoparentale est deux fois plus élevée que chez leurs homologues habitant dans les zones rurales. La probabilité qu'ils demeurent au même endroit est bien moindre que celle des autres peuples autochtones; un cinquième de tous les Métis ont déménagé l'année précédant le recensement de 2001.

CARACTÉRISTIQUES SOCIOÉCONOMIQUES

Les Autochtones, comme tous les Canadiens, s'installent dans les zones urbaines parce que c'est là où se trouvent les plus grandes concentrations de richesse, d'activités, économiques, sociales et culturelles et, au bout du compte, de possibilités. Par ailleurs, ces Autochtones considérablement plus jeunes et plus mobiles qui vivent en milieu urbain sont confrontés à des défis en habitant dans des villes du Canada. Leur réalité diffère de celle de la majorité des Canadiens.

Selon les témoins venant de Statistique Canada[13], le taux de chômage est beaucoup plus élevé chez la population autochtone que chez la population non autochtone. Les taux de chômage sont beaucoup plus élevés pour l'élément statistiquement saillant des jeunes Autochtones que pour les jeunes non Autochtones : proportionnellement, il y a bien plus de jeunes Autochtones et ils ont moins d'emplois. Dans les grandes villes, 68 p. 100 des jeunes non Autochtones ont des emplois, comparativement à 45 p. 100 pour les jeunes Autochtones. Cinquante-cinq pour cent des jeunes Autochtones habitant les plus grandes villes du Canada, et 42 p. 100 des jeunes Autochtones résidant dans d'autres villes canadiennes, vivent au-dessous du seuil de faible revenu.

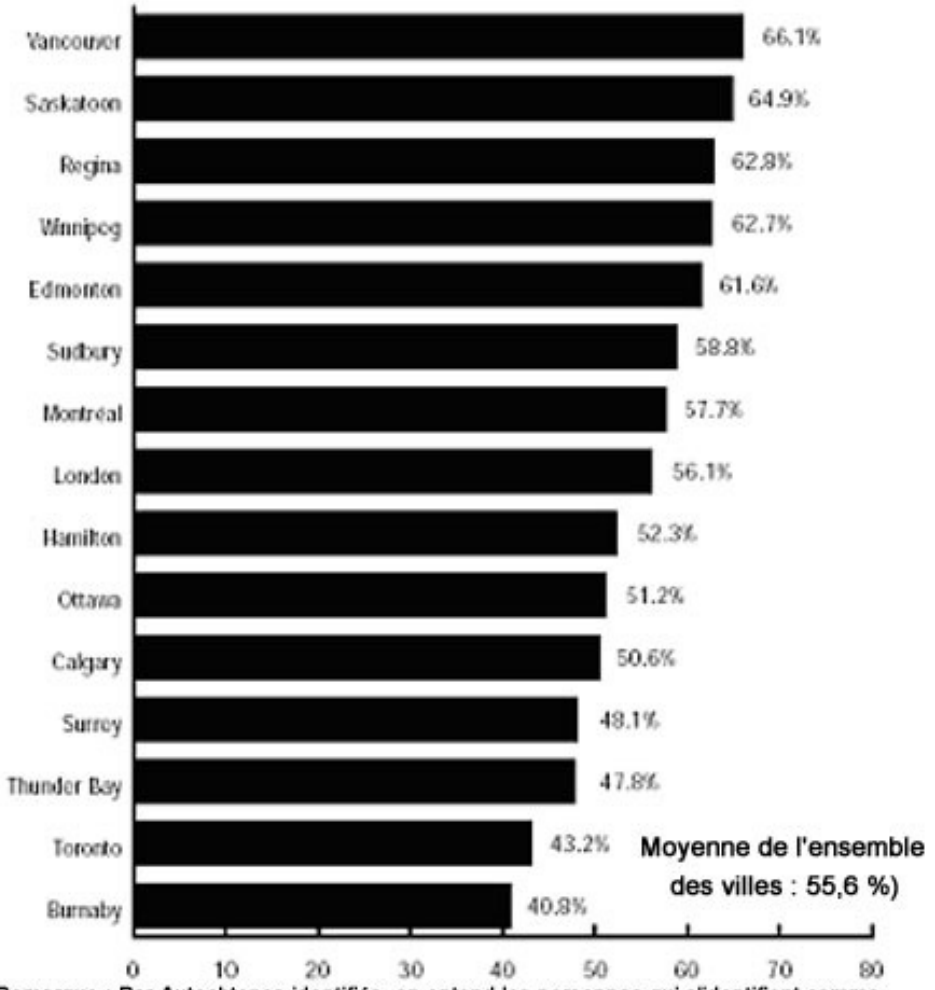
Selon une étude récente effectuée par le Conseil canadien de développement social (CCDS) sur la pauvreté en milieu urbain au Canada, en 1995, les Autochtones vivant dans des villes étaient plus que deux fois susceptibles de vivre dans la pauvreté que les non Autochtones. D'après l'étude, dont les calculs étaient fondées sur les statistiques du recensement de 1996, environ 55,6 p. 100 des Autochtones résidant dans des villes vivaient dans la pauvreté, comparativement à 24 p. 100 pour les non Autochtones[14]. En d'autres mots, tandis que les Autochtones représentaient en moyenne 1,5 p. 100 de la population totale, ils représentaient 3,4 p. 100 de la population pauvre de toutes les villes en 1995. À l'exception des résidents non permanents, les Autochtones sont ceux dont l'incidence de pauvreté est la plus élevée.

L'étude de la CCDS a également montré des disparités régionales marquées en ce qui concerne le taux de pauvreté chez les Autochtones en milieu urbain, l'incidence de pauvreté étant la plus grande dans les centres urbains de l'Ouest. Winnipeg, Saskatoon et Regina affichaient des taux considérablement élevés de pauvreté chez les Autochtones. À Regina, les Autochtones représentaient 24,3 p. 100 de la population pauvre, plus de trois fois leur proportion de la population totale. À Winnipeg et Saskatoon, les Autochtones représentaient 17,6 et 22,5 p. 100 respectivement des pauvres dans ces villes.

(13) Toutes les statistiques de cette section, à moins d'indication contraire, sont tirées du témoignage des représentants de Statistique Canada devant le Comité, du 4 décembre 2001. Les données socioéconomiques présentées au Comité proviennent du recensement de 1996; une analyse détaillée des données du recensement de 2001 à ce sujet n'a pas encore été publiée.

(14) Conseil canadien de développement social, *Urban Poverty in Canada: A Statistical Profile*, 2000, p. 38.

TAUX DE PAUVRETÉ DES AUTOCHTONES IDENTIFIÉS, PAR VILLE, 1995



Remarque : Par Autochtones identifiés, on entend les personnes qui s'identifient comme Indiens d'Amérique du Nord, comme Métis ou comme Inuits. Les villes qui comptent une population autochtone de moins de 1 000 personnes ne figurent pas dans la liste.
Source : Conseil canadien de développement social, tableau établi à l'aide de statistiques tirées du Recensement de 1996 de Statistique Canada.

Ainsi, typiquement, les villes comprenant une part assez importante d'Autochtones étaient celles qui enregistraient l'incidence de pauvreté la plus élevée chez les Autochtones. En outre, à Winnipeg, à Vancouver, à Regina et à Saskatoon, les données des secteurs de recensement ont révélé que la population autochtone était beaucoup plus concentrée dans quelques secteurs, surtout les quartiers du centre-ville, qu'à Toronto, Ottawa-Gatineau ou Montréal. Certains croient que la surconcentration d'Autochtones dans les vieux quartiers de ces villes pourrait avoir des effets négatifs relativement considérables.

Toutefois, il faut reconnaître que ce ne sont pas tous les jeunes Autochtones en milieu urbain qui font face au pire; il y a de l'espoir dans certains domaines. Les Autochtones résidant en milieu urbain ont un niveau d'instruction plus élevé que ceux vivant dans des réserves. Certains centres urbains – notamment Thunder Bay, Montréal, Victoria, Toronto et

Regina – réussissent à conserver les jeunes Autochtones à l'école à des taux approchant 80 p. 100, ce qui est près de la moyenne de 83 p. 100 atteinte par les jeunes non Autochtones. Mais pour ce qui est des autres facteurs socio-démographiques, ce sont les grandes villes des Prairies comme Edmonton, Calgary, Regina, Saskatoon et Winnipeg qui, statistiquement, semblent présenter le plus grand défi pour les jeunes Autochtones.

Les statistiques exhaustives sur la santé des jeunes Autochtones en milieu urbain ne sont pas encore disponibles. Toutefois, on sait que les jeunes Autochtones ont des incidences plus élevées de maladies et de déficiences évitables, de taux de mortalité et de suicide que les autres jeunes Canadiens. En août 2002, Statistique Canada a publié sa première étude portant sur la santé des Autochtones vivant à l'extérieur des réserves. Comme on pouvait s'y attendre, l'auteur du rapport, M. Michael Tjepkema, a constaté que les Autochtones résidant dans les villes et les villages sont généralement en moins bonne santé que les non Autochtones. L'étude a permis de déterminer que les inégalités en matière de santé entre les Autochtones vivant à l'extérieur des réserves et les non Autochtones demeuraient malgré la prise en compte des facteurs socioéconomiques et des comportements ayant un effet sur la santé. Ceci donne à penser que tant les facteurs socioéconomiques que les comportements ayant un effet sur la santé n'expliquent pas entièrement la disparité entre les Autochtones et les non Autochtones pour ce qui est de rendre compte d'une santé bonne ou mauvaise.

Voici certaines des principales constatations du rapport :

- la population autochtone vivant hors réserve était 1,5 fois plus susceptible que la population non autochtone d'avoir vécu un épisode dépressif majeur;

- après la prise en compte d'une gamme variée de facteurs socioéconomiques, comme le niveau de scolarité, la situation d'emploi et le revenu du ménage, la population autochtone vivant hors réserve était toujours plus susceptible (1,5 fois) de déclarer un état de santé mauvais ou passable que la population non autochtone;

- la population autochtone vivant hors réserve était 1,5 fois plus susceptible que la population non autochtone de déclarer au moins un problème de santé chronique, comme le diabète, l'hypertension ou l'arthrite; et

- la population autochtone vivant hors réserve était 1,5 fois plus susceptible que la population non autochtone de déclarer au moins un problème de santé chronique, comme le diabète, l'hypertension ou l'arthrite. Une fois pris en compte les facteurs liés aux comportements influant sur la santé, cette différence disparaissait toutefois.

CONCLUSION

Les données indiquent que la négligence qui a prévalu en matière de politique pour les questions concernant les Autochtones en milieu urbain n'est plus soutenable. En général, les Autochtones se classent considérablement moins bien dans le cas de presque tous les indicateurs sociaux et économiques. Ces indicateurs démographiques donnent à penser que le bien-être des Autochtones dans les villes a un effet direct sur le bien-être des villes mêmes, surtout dans l'Ouest du Canada où résident de nombreux Autochtones. Le Comité reconnaît que les statistiques présentées résultent de diverses circonstances individuelles et locales existant dans les collectivités. Toutefois, dans l'ensemble, les Autochtones vivant en milieu urbain continuent d'occuper des postes très désavantageux au sein de la société canadienne. Cette marginalisation collective, si on ne s'y attaque pas, pourrait entraîner la formation de ghettos dans les centres-villes et elle risque de miner la solidarité des collectivités. Ce « côté sombre » de la vie urbaine pour de nombreux Autochtones constitue, comme un commentateur l'a remarqué, « non seulement une tragédie pour ceux qui la vivent, mais menace aussi le tissu social et le civisme des villes où les Autochtones sont présents en nombre relativement élevé ou en grand nombre »[(15)].

Les gouvernements doivent rajuster leurs programmes afin qu'ils correspondent à la réalité urbaine. Ces rajustements nécessitent deux éléments : une description statistique plus complète du paysage social, qui à son tour doit être fondée sur une clarification des eaux juridictionnelles troubles dans lesquelles la programmation est actuellement faite.

Par conséquent, les gouvernements doivent rajuster leurs programmes afin qu'ils correspondent à la réalité urbaine. Mais ces rajustements nécessitent deux éléments : une description statistique plus complète du paysage social, qui à son tour doit être fondée sur une clarification des eaux juridictionnelles troubles dans lesquelles la programmation est actuellement faite.

(15) Cairns, *Two Roads to the Future.* Policy options, p. 32 (traduction).

PARTIE III : CADRE DE COMPÉTENCES ACTUEL

AMBIGUÏTÉ ACTUELLE

Un des facteurs qui contribue le plus aux conditions difficiles auxquelles sont confrontés de nombreux Autochtones en milieu urbain, ainsi qu'à la politique sous-optimale et au contexte de programmation, est le désaccord qui règne entre les gouvernements fédéral et provinciaux à l'égard de la question de la responsabilité de la politique concernant les Autochtones en milieu urbain.

Calvin Hanselmann,
Analyste politique principal,
Canada West Foundation

Les Autochtones qui résident hors réserve et dans des zones urbaines, abstraction faite de leur statut, sont les pauvres de la constitution canadienne. La réponse à la question de savoir qui est responsable du point de vue constitutionnel du règlement des questions concernant les Autochtones dépend de l'endroit où les Autochtones vivent, ou de leur statut. C'est le fondement d'un débat continu entre les gouvernements fédéral, provinciaux, territoriaux et autochtones. La présente ambiguïté en matière de compétences a des répercussions graves en ce qui a trait à la responsabilité fédérale pour : i) les membres des Premières nations résidant hors réserve et les Inuits ne vivant pas dans les territoires traditionnels, et ii) les Métis et les Indiens non inscrits.

Malheureusement, les politiques du Canada sont loin de concorder avec ses obligations constitutionnelles, comme on le voit dans le cadre stratégique ou législatif très étroit concernant les citoyens des Premières nations. Il est évident qu'il faut fondamentalement changer l'ensemble des institutions.

Grand chef Dennis White Bird,
Assemblée des chefs du Manitoba

La responsabilité fédérale en ce qui concerne les membres des collectivités des Premières nations vivant hors réserve n'est pas claire. Jusqu'à présent, les programmes fédéraux ont été institutionnalisés et structurés de manière à assurer des services par l'entremise des réserves. Dans le rapport qu'il a déposé en 1983 (rapport Penner), le Comité spécial de la Chambre des communes sur l'autonomie politique des Indiens a constaté, avec une grande inquiétude, que malgré le fait que le gouvernement fédéral a la compétence des « Indiens et des terres réservées aux Indiens » en vertu de l'article 91(24) de la *Loi constitutionnelle de 1867*, « les lois et les politiques fédérales ont de tout temps été élaborées de manière à nier cette responsabilité constitutionnelle jusqu'à présent en ce qui concerne les Indiens vivant hors réserve »[(16)]. Le Comité spécial a conclu que les « Indiens » vivant hors réserve devraient avoir droit à des programmes fédéraux spéciaux et que les « responsabilités continues » du gouvernement fédéral à cet égard doivent être reconnues. Le Comité désire souligner le fait que ces distinctions de statut ont été imposées aux populations

(16) Chambre des communes, *Comité spécial sur l'autonomie politique des Indiens*, 1983, p. 67.

autochtones par les gouvernements canadiens. Ils peuvent être Indiens inscrits, non inscrits, visés par un traité, inscrits aux termes du projet de loi C-31[17], domiciliés dans une réserve ou hors réserve, et ainsi de suite.

Vingt ans après la publication du rapport Penner, les questions de compétences et de statut demeurent en grande partie irrésolues :

> Malheureusement, les politiques du Canada sont loin de concorder avec ses obligations constitutionnelles, comme on le voit dans le cadre stratégique ou législatif très étroit concernant les citoyens des Premières nations. ***Il est évident qu'il faut fondamentalement changer l'ensemble des institutions***[18]. [C'est nous qui soulignons]

La responsabilité du gouvernement fédéral en ce qui a trait aux Métis et aux Indiens non inscrits demeure, elle aussi, un sujet de controverse continue. Même si l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982* définit les peuples autochtones comme les « Indiens, Inuits et Métis du Canada », la politique actuelle du gouvernement fédéral est que sa responsabilité, à quelques exceptions près, s'étend seulement aux Indiens vivant dans des réserves, tandis que les gouvernements provinciaux ont la responsabilité générale des Autochtones vivant hors réserve[19]. Les peuples autochtones argumentent que le gouvernement fédéral a une responsabilité envers tous les peuples autochtones et non envers seulement les Indiens inscrits et les Inuits. Toutefois, jusqu'à présent, ni le gouvernement fédéral ni les gouvernements provinciaux n'ont accepté une responsabilité spéciale pour les Métis et les Indiens non inscrits[20].

---

(17) En 1985, le projet de loi C-31 a modifié la *Loi sur les Indiens* afin de satisfaire aux garanties d'égalité de la *Charte*, en supprimant les vieilles dispositions sur l'inscription qui comportaient des discriminations sexistes et en rétablissant le droit au *statut d'Indien* dans la *Loi sur les Indiens* modifiée. De nombreux problèmes entourent toujours le projet de loi C-31. Par exemple, on croyait que la nouvelle loi ferait disparaître le statut d'« Indien non inscrit », et que tous les membres des Premières nations seraient ainsi reconnus en tant qu'Indiens au sens de la *Loi sur les Indiens*. Cela supposait que de nombreux membres des Premières nations vivant hors réserve acquerraient le statut d'Indien et bénéficieraient des droits et avantages dont jouissent les Indiens inscrits. Dans bien des cas, cela ne s'est pas produit. Il n'entre pas dans le propos du présent rapport d'étudier en profondeur les dispositions du projet de loi C-31. Nous soulignons toutefois que les problèmes en souffrance au sujet de ce texte législatif continuent de toucher de nombreuses femmes autochtones vivant hors réserve et leurs enfants et qu'il faudrait que le gouvernement fédéral s'attaque à ce dossier sans délai.

(18) *Délibérations*, 17 mars 2003, grand chef Dennis White Bird.

(19) Une décision de la Cour suprême de 1939 (*au sujet des Eskimos*) a englobé les Inuits dans la définition d'« Indiens » à l'article 91(24), reconnaissant un rôle spécial du fédéral par rapport aux Inuits. Comme dans le cas des Indiens inscrits vivant dans des réserves, le gouvernement fédéral assure certains programmes et services aux collectivités inuites.

(20) Le statut des Métis et des Indiens non inscrits, en vertu de l'article 91(24) de la *Loi constitutionnelle de 1867* demeure indéterminé. Comme il a été mentionné, le gouvernement fédéral soutient qu'il n'a pas la responsabilité exclusive de ces groupes, et que ses responsabilités financières par rapport à ces derniers sont par conséquent limitées.

Les Autochtones vivant hors réserve, y compris les Indiens inscrits, les Indiens non inscrits et les Métis constituent la grande majorité des Autochtones. Toutefois, ce sont eux qui sont les moins bien servis par les programmes du gouvernement fédéral. Une question aussi importante et fondamentale contribue, en grande partie, aux mauvaises conditions économiques et sociales qui affectent tant d'Autochtones du pays. Comme un témoin l'a exprimé :

> Il faut régler les grands problèmes des jeunes Autochtones, qu'ils vivent à l'intérieur ou à l'extérieur des réserves, dans des collectivités urbaines. Je vous rappelle que le gouvernement fédéral doit respecter ses obligations fiduciaires à l'égard des Premières nations, quel que soit l'endroit où elles sont établies. Il faut aussi régler la question des compétences car lorsque les Autochtones quittent leur communauté, il y a un grand vide à ce chapitre(21).

Le Comité, après avoir écouté les groupes autochtones et les personnes qui ont témoigné devant lui, croit que le rôle du gouvernement fédéral en ce qui a trait aux Autochtones vivant hors réserve et dans des zones urbaines mérite un examen en profondeur et une résolution subséquente. Une étude de la politique fédérale à cet égard aurait dû être effectuée depuis longtemps, même sans tenir compte du fait que sept Autochtones sur dix vivent maintenant hors réserve. L'évolution des types d'établissement, conjuguée à un appauvrissement des conditions sociales, oblige les décideurs à s'occuper de façon pertinente des « situations géographiques actuelles en ce qui a trait aux politiques, aux droits et à l'administration »(22).

RÔLES ET RESPONSABILITÉS DES GOUVERNEMENTS FÉDÉRAL ET PROVINCIAUX

Parce qu'ils ont refusé d'accepter, d'éclaircir et de coordonner leurs rôles et leurs secteurs de compétences, les gouvernements fédéral et provinciaux ont laissé s'établir ce que la *Commission royale sur les peuples autochtones* a appelé un « vide politique », l'existence de cette « zone politique neutre » a eu pour conséquence que les besoins des Autochtones vivant en milieu urbain et à l'extérieur des réserves ont été négligés.

Le gouvernement fédéral exerce sa responsabilité à l'égard des Premières nations par l'entremise du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien (AINC). Le ministère a la responsabilité principale, bien que non exclusive, de respecter les responsabilités du gouvernement fédéral en matière de constitution, de droit, de traités et de politiques envers les Premières nations, les Inuits et les gens du Grand Nord. Par ailleurs, il ne se reconnaît pas une responsabilité juridique ou constitutionnelle envers les Indiens non inscrits, les Métis, ou les membres des Premières nations résidant hors réserve. Par conséquent, ces groupes ne bénéficient pas du budget annuel de six milliards de dollars de AINC, qui comprend la santé, l'éducation, l'habitation, le développement économique ainsi que la programmation culturelle et sociale :

---

(21) *Délibérations*, 1er avril 2003, Anne Lesage, directrice générale, Thunder Bay Indian Friendship Centre.

(22) Evelyn Peters, « Developing Federal Policy for First Nations People in Urban Areas: 1945-1975 », *The Canadian Journal of Native Studies*, vol. XXI, no 1, 2001, p. 57-96 (traduction).

> Le gouvernement fédéral a restreint la gamme de services qu'il offre aux Indiens vivant dans des réserves et aux Inuits et aux Indiens vivant dans des communautés du Nord. À l'exception de certains avantages dans les domaines de l'éducation et de la santé, les services du gouvernement fédéral ne sont plus disponibles une fois que les Indiens quittent la réserve ou que les Inuits et les Indiens quittent leur communauté du Nord. Les Métis ainsi que tous les autres qui ne sont pas des Indiens selon la définition de la *Loi sur les Indiens* reçoivent peu de services en vertu de la législation fédérale[23].

À cause de cette restriction, les Autochtones vivant hors réserve doivent se tourner vers les administrations provinciales et municipales pour recevoir des services publics. Toutefois, la *Commission royale sur les peuples autochtones* a constaté que les administrations provinciales ont leurs limites. Tandis que les Autochtones vivant dans des milieux urbains pourraient en théorie avoir accès à des programmes provinciaux d'application générale, de nombreux Autochtones ont dû affronter des conditions difficiles pour avoir accès à ces services et ils auraient préféré des programmes adaptés à leur culture.

Traditionnellement, la plupart des provinces ont soutenu que, en général, le gouvernement fédéral a la principale responsabilité, et, surtout, la responsabilité financière de tous les peuples autochtones du Canada – y compris les Indiens inscrits et non inscrits et les Métis vivant hors réserve.

TENDANCES ÉMERGENTES

Certains gouvernements provinciaux ont récemment joué un rôle plus actif afin d'améliorer leurs relations avec les collectivités autochtones. La Saskatchewan constitue un exemple concret à cet égard. Sa Metis and off-Reserve First Nations Strategy est une démarche exhaustive visant à répondre aux besoins des Autochtones en milieu urbain, et par extension, au bien-être social et économique de la collectivité en général :

> L'avenir de la Saskatchewan est fonction de notre aptitude à veiller à ce que les Autochtones et les non Autochtones ne vivent plus dans des cultures isolées l'une de l'autre […] Pour assurer la santé sociale de nos collectivités, il est essentiel de trouver des moyens d'aboutir à une intégration, à un recoupement de deux cultures, de deux sociétés et, dans bien des cas, de deux races, qui soit positif et constructif, plutôt que négatif et dysfonctionnel[24].

(23) Commission royale sur les peuples autochtones, Rapport de la table ronde nationale sur les questions concernant les Autochtones en milieu urbain, 1993, p. 5.

(24) *Délibérations*, 25 février 2003, Brent Cotter, c. r. sous-ministre, Relations gouvernementales et affaires autochtones, gouvernement de la Saskatchewan.

La preuve qu'un changement se produit dans la façon de penser des provinces va plus loin que l'exemple de la Saskatchewan. À divers degrés, on peut le constater dans l'émergence des cadres d'action des provinces et l'introduction de programmes destinés aux Autochtones de plusieurs provinces au pays[25]. Par exemple, en 1999, le gouvernement albertain a publié son cadre d'action concernant les Autochtones intitulé *Strengthening Relationships* et dans son discours du Trône de 2001, le gouvernement provincial de la Colombie-Britannique s'est engagé à redoubler d'efforts pour régler les questions touchant les Autochtones en milieu urbain.

Même s'il s'est toujours fait tirer l'oreille pour fournir des programmes et des services aux Autochtones résidant en milieu urbain et hors réserve, le gouvernement fédéral a aussi commencé à reconnaître la nécessité d'augmenter ses activités dans ce secteur. Il existe environ 80 programmes ciblés pour les Autochtones résidant hors réserve et en milieu urbain dans une gamme de secteurs politiques, notamment la santé, la situation des sans-abri, la formation, l'emploi, l'éducation, la justice, les soins aux enfants, la jeunesse et le soutien à la culture[26]. Le lecteur trouvera en annexe une liste des programmes fédéraux destinés aux Autochtones en milieu urbain. Parmi les autres étapes notables prises par le gouvernement fédéral, citons les suivantes :

- dans le *Discours du Trône de 2002* du gouvernement du Canada, les besoins des Autochtones résidant dans des villes ont été reconnus pour la première fois[27];

- le rapport provisoire d'avril 2002 du *Groupe de travail sur les questions urbaines du premier ministre* a formulé plusieurs recommandations importantes visant à diminuer la pression qui pèse sur les épaules des Autochtones en milieu urbain[28]; et

- pour répondre aux besoins socioéconomiques des Autochtones en milieu urbain, en 1998, le gouvernement fédéral a lancé sa *Stratégie pour les Autochtones vivant en milieu urbain*. Tablant sur les programmes et les services existants, la Stratégie vise à améliorer la coordination, à améliorer les liens horizontaux et l'intégration des politiques au sein du gouvernement fédéral et à établir des partenariats avec d'autres parties intéressées afin de mieux répondre aux besoins des Autochtones en milieu urbain.

---

(25) Dans son rapport de janvier 2002 intitulé *Enhanced Urban Aboriginal Programming in Western Canada*, la Canada West Foundation a constaté que quelques gouvernements provinciaux ont mis en place une gamme de programmes améliorés à l'intention des Autochtones en milieu urbain vivant dans leurs grandes villes. Le rapport est disponible en ligne à l'adresse www.cwf.ca.

(26) Comité sénatorial permanent sur les peuples autochtones, *Délibérations*, première session, 37e législature, 27 novembre 2001, Fred Caron, sous-ministre adjoint, Secrétariat des affaires autochtones, Bureau du Conseil privé.

(27) Dans le Discours du Trône de 2002, le gouvernement s'est engagé à travailler avec les « provinces intéressées et étendra l'application des projets pilotes existants afin de répondre aux besoins des personnes autochtones qui vivent dans les villes ».

(28) Le rapport provisoire complet est accessible sur le site Web du Groupe de travail sur les questions urbaines du caucus du premier ministre : www.liberal.parl.gc.ca.

Malgré leurs cadres de compétences respectifs, les gouvernements fédéral et provinciaux participent vraiment à l'élaboration des programmes et des politiques à l'intention des Autochtones en milieu urbain. Toutefois, leurs efforts sont déployés de façon ponctuelle et sans concertation, les ressources étant utilisées de manière inefficiente et les programmes se chevauchant. Comme il est mentionné par la suite dans le rapport, une grande partie des activités concernant les programmes sont menées séparément les unes des autres, sans consultation. Il en résulte un paysage labyrinthique non coordonné de programmes.

Malgré leurs cadres de compétences respectifs, les gouvernements fédéral et provinciaux participent vraiment à l'élaboration des programmes et des politiques à l'intention des Autochtones en milieu urbain. Toutefois, leurs efforts sont déployés de façon ponctuelle et sans concertation, les ressources étant utilisées de manière inefficiente et les programmes se chevauchant. Une grande partie des activités concernant les programmes sont menées séparément les unes des autres, sans consultation. Il en résulte un paysage labyrinthique non coordonné de programmes.

TRANSFÉRABILITÉ DES DROITS

Les tribunaux défient de plus en plus le cadre d'action actuel du gouvernement fédéral, qui attache précisément les droits à la résidence dans les réserves. Notamment, dans l'arrêt *Corbiere*(29) de 1999, la Cour suprême du Canada a reconnu le droit des membres d'une bande vivant hors réserve de voter aux élections de bande, dans les cas où ces élections sont tenues en vertu des dispositions de la *Loi sur les Indiens*. La Cour suprême a statué que l'on ne peut faire de discrimination envers les membres de bandes en se fondant sur l'endroit où ils vivent et constaté que cette discrimination fondée sur la violation de la résidence contrevient à l'article 15 de la *Charte canadienne des droits et libertés*.

L'arrêt *Corbiere* pourrait avoir de profondes répercussions sur l'ensemble des droits des membres de bande non résidents. Un prolongement logique du motif fourni dans l'arrêt *Corbiere* pourrait être qu'il est discriminatoire de refuser l'accès aux programmes et aux services aux membres de bande non résidents, comme il est discriminatoire de leur refuser le droit de voter. L'analyse par l'Assemblée des Premières nations de l'arrêt *Corbiere* de 1999 montre son incidence potentielle sur la disponibilité des programmes et des services pour les membres vivant hors réserve :

> L'arrêt *Corbiere* a soulevé la question de savoir si les membres non résidents ont droit ou non aux programmes et aux services. En vertu de cet arrêt, le droit de voter pourrait aussi signifier le droit d'accès aux programmes et aux services(30).

(29) *Corbiere* c. *Canada*, [1994] 1 C.N.L.R. 71 (F.C.T.D.).

(30) Assemblée des Premières nations, *The Corbiere Decision: What it means for First Nations*, p. 16 (traduction).

Le Bureau de l'Interlocuteur fédéral auprès des Métis et des Indiens non inscrits a déclaré :

> L'un est le cas *Corbiere*, dans lequel le droit des Autochtones hors réserve de voter aux élections de bandes a été confirmé. À mon avis, cela va changer considérablement le visage des politiques sur les Indiens(31).

La disparité actuelle au sein de la gamme des programmes et des services offerts aux résidents hors réserve est une source de grande frustration et constitue depuis longtemps un sujet de plainte. Lors de son témoignage devant le Comité, le chef national de l'Assemblée des Premières nations d'alors, Matthew Coon-Come, a dit au Comité que les « membres qui ont choisi de vivre dans ces zones [urbaines] devraient bénéficier, sans pénalité, des mêmes services et programmes auxquels ils auraient droit ailleurs »(32). D'autres témoins ont également ajouté que le droit à la mobilité est une question de priorité qui doit être réglée par le gouvernement fédéral :

> S'ils vivent hors réserve, alors peut-être qu'ils n'ont pas le même degré d'accès qu'une personne qui vit dans une réserve près du chef. Une réserve est comme un petit village, où tout le monde connaît tout le monde et où tout le monde est parent […] Il y a des désavantages pour ceux qui quittent les réserves. La transférabilité des droits est un vrai problème(33).

> Malheureusement, les Premières nations, en vertu de la *Loi sur les Indiens* ne reçoivent pas d'argent pour les programmes et services assurés à leurs membres en dehors des réserves, bien que nous soyons politiquement responsables de ceux-ci. Les décisions de la Cour suprême du Canada, *Corbiere*, *Delgamuukw* et *Musqueam* ont aidé à clarifier et à confirmer les responsabilités d'une bande vis-à-vis de ses membres hors réserve. Ces décisions confirment aussi les positions des Premières nations quant à la transférabilité des droits ancestraux et issus de traités de leur peuple et des gouvernements des Premières nations(34).

(31) *Délibérations*, 27 novembre 2001, M. Fred Caron.

(32) Comité sénatorial permanent sur les peuples autochtones, *Délibérations,* première session : 37e législature, 11 juin 2002, Matthew Coon Come, chef national, Assemblée des Premières nations.

(33) Comité sénatorial permanent sur les peuples autochtones, *Délibérations*, première session : 37e législature, 6 mars 2002, Barbara Caverhill, directrice par intérim, Emploi et développement de la personne, ministère des Affaire indiennes et du Nord canadien.

(34) *Délibérations*, 17 mars 2003, grand chef White Bird.

L'arrêt *Corbiere*, et d'autres cas portés récemment devant les tribunaux[35] commencent à renforcer considérablement l'argument formulé depuis un certain temps par les gouvernements des Premières nations selon lequel les droits des peuples autochtones et découlant de traités ne sont pas confinés aux frontières des réserves. En d'autres mots, les droits sont transférables et l'autorité des gouvernements des Premières nations s'étend au-delà des limites des réserves. Toutefois, des témoins ont informé le Comité que la politique fédérale est élaborée actuellement de manière telle que lorsqu'un membre d'une Première nation quitte les limites d'une réserve, il perd son identité et ses droits.

Lors de leur témoignage devant le présent Comité, des représentants du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien nous ont informé que le ministère prévoit une revue fondamentale de sa politique à cet égard. Ils nous ont dit :

> Nous avons entrepris une réforme fondamentale de la politique, si fondamentale qu'en fait, j'ai dû assigner toute une équipe à cette tâche exclusivement. Une des questions sur laquelle l'équipe se penche est celle de l'admissibilité. Jusqu'à présent, […] celle-ci est fondée sur la résidence. Toutefois, nous nous demandons si cela est vraiment une bonne idée. Cela reflète-t-il la véritable identité de la personne? La personne est Autochtone tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de la réserve. Peut-être devrions-nous lier l'admissibilité à la personne plutôt qu'à la résidence, et c'est une des options en matière de politique que nous considérons pour la réforme[36].

L'urbanisation croissante des peuples autochtones amplifie les pressions qui s'exercent sur le besoin d'une nouvelle direction en matière d'élaboration de politiques[37]. La situation démographique actuelle des Autochtones et la jurisprudence émergente dans le secteur des droits hors réserve donnent à penser que le mandat du ministère ne correspond plus

(35) Dans la décision de 2002 de la cour fédérale du Canada, *Misquadis* v. *Canada*, les demandeurs, des organisations autochtones d'aide à l'emploi, voulaient que Développement des ressources humaines Canada (DRHC) veille à ce que ses bénéfices soient assurés également à tous les peuples autochtones. La question principale consistait à déterminer si DRHC a contrevenu à l'article 15 de la *Charte* en ne concluant pas d'Accords de développement des ressources humaines autochtones (ADRHA) avec les collectivités vivant dans les réserves. Le juge Lemieux a constaté que la manière dont DRHC a appliqué ses ADRHA était, en fait, discriminatoire, et ordonné au ministère d'éliminer l'exclusion.

(36) *Délibérations,* 6 mars 2002, Chantal Bernier, sous-ministre adjointe, Secteur des programmes et des politiques socio-économiques, ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien.

(37) La transformation démographique profonde de la population et la situation géographique des Autochtones a une incidence considérable sur le rôle du fédéral envers les Premières nations. Cette situation signifie qu'avec le temps, le gouvernement a vu sa responsabilité s'appliquer à de moins en moins de gens.

pleinement aux identités géographiques des peuples autochtones. Selon nous, il est évident que le mandat actuel du ministère, dont la principale responsabilité est envers les Premières nations vivant dans des réserves et les Inuits, ne peut plus réellement servir de fondement législatif adéquat pour répondre aux besoins de la vaste majorité des peuples autochtones, dont les deux tiers vivent aujourd'hui hors réserve. Considérons, par exemple, que ***des huit milliards de dollars que le gouvernement dépensera durant l'année financière 2002-2003, seulement 270 millions de dollars seront consacrés aux programmes urbains et hors réserve.*** Par conséquent, le Comité pense que la transférabilité des droits des Premières nations doit être considérée comme une priorité.

> ***Des témoins ont informé le Comité que la politique fédérale est conçue actuellement de manière telle que lorsqu'un membre d'une Première nation quitte les limites d'une réserve, il laisse aussi derrière lui son identité et ses droits.***

Par conséquent, nous recommandons :

Mesures recommandées

Que le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, en collaboration avec les Premières nations :

- **élabore des procédures et des lignes directrices reconnaissant la transférabilité des droits des membres et des Premières nations;**

- **veille à ce que les lignes directrices et les procédures comprennent des estimations des ressources financières nécessaires pour fournir un accès équitable aux programmes et services aux membres résidents et non résidents.**

Le Comité s'attend à ce que toutes les mesures du ministère à l'égard de la présente recommandation soient prises en collaboration avec les Premières nations.

La reconnaissance et la mise en œuvre du droit à la mobilité auront de nombreuses répercussions sur les collectivités des Premières nations, surtout sur leur capacité financière d'assurer des services aux membres non résidents. Ce sont des questions concomitantes qui exigent d'être examinées attentivement : de quelle façon les droits pourraient-ils être répartis afin que les intérêts des résidents et des non résidents soient respectés? Quels sont les rôles et les responsabilités des gouvernements des Premières nations envers leurs citoyens vivant à l'intérieur et à l'extérieur des réserves? Quels sont le rôle et la responsabilité du gouvernement fédéral vis-à-vis des membres hors réserve? En outre, la question de la transférabilité des droits touche les fondations mêmes de la citoyenneté pour les gouvernements des Premières nations. Par conséquent, les Premières nations doivent disposer de suffisamment de temps pour élaborer leurs propres politiques et procédures concernant les droits et les intérêts de tous leurs membres, et, d'une voix forte pour concevoir des politiques qui affectent tant matériellement leurs gouvernements et citoyens.

De plus, le présent Comité croit fortement que le gouvernement fédéral doit prendre des mesures officielles afin de clarifier et de résoudre les droits des Métis du Canada. Bien qu'ils soient reconnus dans la constitution comme l'un des trois groupes autochtones au Canada, les Métis ne bénéficient pas des mêmes droits que les membres des Premières nations et les Inuits. L'étendue des droits de chasse et de pêche des Métis ainsi que les répercussions juridiques élargies de leur inclusion dans la constitution exige une résolution. En outre, la récente décision rendue par la Cour suprême du Canada dans l'affaire *R.* c. *Powley*[38] aura des conséquences importantes pour les décideurs et fera en sorte que les dossiers non résolus concernant les Métis occuperont une place de plus en plus grande dans les politiques gouvernementales.

Par conséquent, le présent Comité recommande :

Mesure recommandée

> **Que le gouvernement fédéral entame des négociations officielles avec les organisations appropriées des Métis en vue de clarifier et de résoudre les questions de droits et de compétences en suspens des Métis du Canada.**

AU-DELÀ DES COMPÉTENCES : LA QUESTION DE L'ÉDUCATION POSTSECONDAIRE

Nous allons vous parler des principales questions qui touchent les jeunes : l'éducation, l'éducation et encore l'éducation …

M. Robert Adams,
Directeur général, Centre canadien des Autochtones de Toronto

L'aide à l'éducation postsecondaire pour les étudiants autochtones est un autre défi auquel sont confrontés les Autochtones en milieu urbain, surtout en raison des désaccords en matière de compétences. Il s'agit d'un secteur où les jeunes Autochtones se trouvent entre les champs de compétence des prestataires de programmes. Tandis que les gouvernements argumentent quant à leurs responsabilités respectives, une autre génération de jeunes se voit refuser l'accès à ces occasions essentielles de se créer une vie meilleure. Ces problèmes de compétences aggravent le fardeau des politiques antérieures mal orientées.

> ***La plupart des Autochtones en milieu urbain accusent un retard pour ce qui est de bénéficier de la prospérité économique au Canada et malheureusement, ils ont trop souvent été négligés par les gouvernements qui argumentent sur le sens du terme responsabilité.***
>
> **Bureau du Conseil privé, *Urban Aboriginal Strategy: An Analysis***

Une aide à l'éducation de tous les jeunes autochtones est nécessaire afin de créer des solutions durables pour ce segment désavantagé de

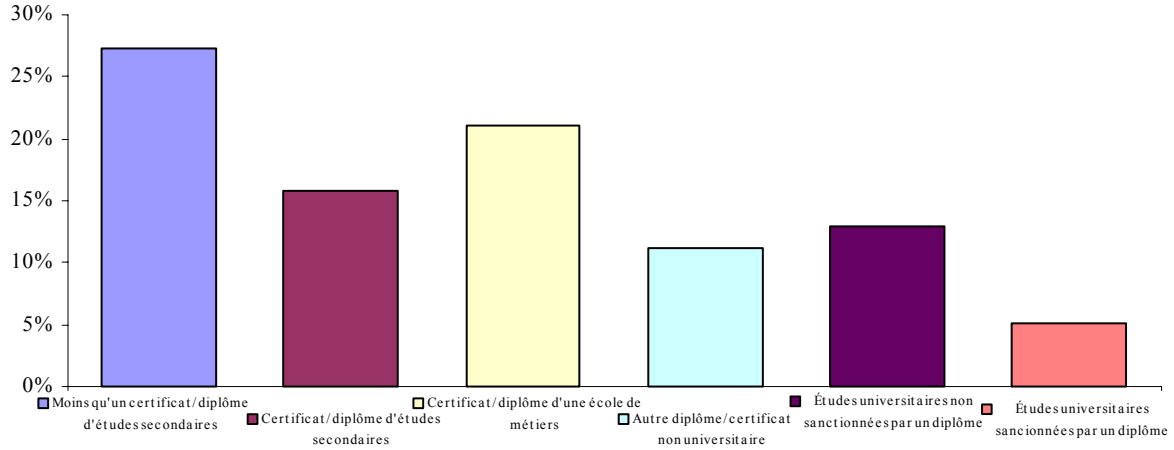
(38) *R.* c. *Powley*, 2003 CSC 43.

la population. Dans un contexte de mondialisation et d'avancées technologiques, nous ne pouvons guère nous permettre de faire de l'instruction primaire, secondaire ou postsecondaire une victime de l'étroitesse d'esprit des décideurs. C'est une question de droit et de bon sens de ne pas laisser tomber cette génération de jeunes Autochtones. C'est pourtant ce que nous faisons dans le domaine des études supérieures.

REFONTE DE L'APPROCHE ACTUELLE EN MATIÈRE D'ÉDUCATION POSTSECONDAIRE

Des études postsecondaires sont essentielles pour améliorer les résultats économiques et sociaux des jeunes Autochtones et réduire la disparité qui continue d'exister entre les Autochtones et les non Autochtones. Selon les données compilées par Statistique Canada et présentées au Comité, l'écart entre les taux d'emploi chez les jeunes Autochtones et les jeunes non Autochtones diminue considérablement lorsqu'on examine la situation des jeunes qui possèdent un diplôme universitaire(39). Par exemple, en 1996, les jeunes Autochtones sans diplôme d'études secondaires ont déclaré un taux de chômage de 40 p. 100. Par contre, les taux de chômage étaient de moitié moins élevés dans le cas de ceux qui détenaient un diplôme d'études secondaires (23 p. 100) ou collégial (20 p. 100). Les jeunes Autochtones détenteurs d'un diplôme universitaire enregistraient le taux le plus bas, soit 9 p. 100(40). Par conséquent, l'éducation est un facteur de plus en plus important pour atténuer les taux de chômage élevés chez les jeunes Autochtones. Les données du recensement de 2001 confirme cette réalité.

Taux de chômage selon le niveau de scolarisation, population autochtone, Canada, recensement de 2001



La corrélation positive entre l'éducation et l'emploi n'est pas une idée nouvelle. Ce qui est nouveau, toutefois, c'est à quel point ce lien est prononcé chez les jeunes Autochtones. Ceux qui font des études supérieures peuvent s'attendre à accroître *sensiblement* leurs probabilités d'être embauchés et d'augmenter leur niveau de revenu. Le professeur Eric

(39) Comité sénatorial permanent sur les peuples autochtones, *Délibérations*, première session : 37e législature, 4 décembre 2001, Doug Norris, Directeur général, Statistique démographique et du recensement, Statistique Canada.

(40) Heather Tait, *Niveau de scolarité des jeunes adultes autochtones*, Tendances sociales canadiennes, printemps 1999, p. 8. Statistique Canada – Catalogue no 11-008.

Howe, de l'Université de la Saskatchewan, dont les travaux de recherche ont permis de conclure que les Autochtones ont le taux de rendement le plus élevé par rapport à la moyenne de leur investissement en éducation, a souligné ce point. En outre, les recherches du professeur Howe montrent que parmi les gens les plus instruits, les Autochtones gagnent approximativement le même salaire que leurs pairs non autochtones.

Des études postsecondaires sont aussi essentielles pour assurer un emploi intéressant dans une économie fondée sur le savoir et de plus en plus concurrentielle. Les jours où il suffisait de détenir un diplôme d'études secondaires pour obtenir un emploi lucratif à long terme sont révolus. Le marché du travail a considérablement changé durant la dernière décennie en raison surtout des avancées technologiques et de la mondialisation. Les économies postindustrielles accordent beaucoup d'importance au savoir et aux compétences, et jamais auparavant le lien entre l'éducation et l'emploi n'a été aussi vital. Des études, comme celle de la Table ronde nationale de l'Alberta sur l'apprentissage, donnent à penser que d'ici 2004, un emploi sur quatre exigera un diplôme universitaire. Au cours de son témoignage, M. John Kim Bell a observé :

> Les jours où il suffisait de détenir un diplôme d'études secondaires pour décrocher un emploi tirent à leur fin. Les nouveaux emplois qui seront créés dans l'avenir nécessiteront des diplômes qui exigeront de nouvelles compétences et par conséquent, une meilleure instruction sera essentielle non seulement pour trouver un emploi, mais aussi pour le conserver(41).

Toutefois, malgré certains gains rassurants, les jeunes Autochtones continuent d'accuser un certain retard par rapport au reste de la population canadienne, à un moment où les emplois exigent une scolarité de plus en plus élevée.

Les données du dernier recensement de 2001 indiquent que l'écart en matière de scolarité se rétrécit, mais qu'il est encore grand parmi les diplômés universitaires. Tandis que la proportion d'Autochtones sans diplôme d'études secondaires est passée de 45 p. 100 en 1996 à 39 p. 100 en 2001, les Autochtones ayant une formation postsecondaire continuent d'être proportionnellement moins nombreux que le reste des Canadiens. Alors que 38 p. 100 de jeunes Autochtones ont fait des études postsecondaires (par rapport à 33 p. 100 en 1996), 53,4 p. 100 de non

Cette structure par âge plus jeune représente une perspective d'avenir pour les villes, surtout de l'Ouest. À mesure que les non Autochtones prendront leur retraite, l'on prévoit qu'un manque de main-d'œuvre qualifié se produira. Les jeunes autochtones en milieu urbain pourraient contribuer à combler ce manque une fois en âge de travailler. Toutefois, une telle chance pourrait être perdue si les jeunes Autochtones qui vivent dans les villes canadiennes sont incapables de participer pleinement à la population active.

Calvin Hanselmann,
Canada West Foundation

(41) Prix nationaux d'excellence décernés aux Autochtones, *Taking Pulse*, publication présentée au Comité sénatorial sur les peuples autochtones, p. 8 (traduction).

Autochtones détiennent un diplôme d'études postsecondaires. Quand nous décortiquons ces pourcentages, nous commençons à apprécier leur plein impact. En Saskatchewan, par exemple, 460 jeunes Autochtones qui n'étaient plus aux études détenaient un diplôme universitaire en 2001, comparativement à 9 445 jeunes non Autochtones(42).

Le gouffre est renversant, et dans de nombreux centres urbains, insoutenable. Les villes sont des centres vitaux de l'économie mondiale et leur prospérité continue est menacée par le manque anticipé de travailleurs qualifiés. Le manque imminent de main-d'œuvre est un sujet de préoccupation important pour le monde des affaires, du travail et les gouvernements. Les jeunes Autochtones, un segment croissant des populations urbaines, sont une ressource majeure qui pourraient répondre aux besoins en main-d'œuvre. Des témoins nous ont dit que les jeunes Autochtones pourraient très bien combler l'écart imminent au sein de la main-d'œuvre canadienne.

Pour les dirigeants d'entreprise et de collectivités, les jeunes Autochtones instruits et motivés pourraient former un élément dynamique et important de la main-d'œuvre de demain. À moins que nous ne commencions à faire tomber les barrières structurelles, cela ne pourra pas se produire.

RÉFORME DU PROGRAMME D'AIDE AUX ÉTUDIANTS DE NIVEAU POST-SECONDAIRE

L'échec du Canada est en grande partie attribuable à l'interprétation restreinte que le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien fait de son mandat. Dans le cadre de son Programme d'aide aux étudiants du postsecondaire (PAENP), le ministère n'exige pas que les étudiants résident dans des réserves pour être admissibles au programme. Toutefois, il restreint l'admissibilité aux Indiens inscrits et aux Inuits, ce qui empêche effectivement les Métis et les Indiens non inscrits de bénéficier également du programme. Plusieurs témoins ont manifesté leur frustration par rapport à cette restriction fondée sur des distinctions de statut arbitraires :

> Le financement disponible en matière d'études post-secondaires pour les Indiens inscrits, bien qu'il ne soit pas restreint aux réserves, est une question fondamentale pour nous. Nous devons nous demander de nouveau comment nous pouvons aider plus de jeunes Autochtones à faire des études(43).
>
> Comme nous sommes des Indiens non inscrits, nous ne sommes pas admissibles pour recevoir de l'aide du ministère des Affaires indiennes […] et devons dépendre de programmes provinciaux d'application générale(44).

(42) Globe and Mail, Alanna Mitchell, *The New Canada: Changing Native History*, 17 juin 2003.

(43) Comité sénatorial permanent sur les peuples autochtones, *Délibérations*, Première session, 37e législature, 16 avril 2002, Dwight A. Dorey, chef national, Congrès des peuples autochtones.

(44) Comité sénatorial permanent sur les peuples autochtones, *Délibérations*, Deuxième session : 37e législature, 2 avril 2003, Chef Betty Anne Lavallée, C.D., New Brunswick Aboriginal Peoples Council.

Le Comité s'est fait dire à maintes reprises qu'en vertu de sa politique actuelle, le gouvernement fédéral adopte une interprétation étroite en matière de compétences ne correspond plus aux présentes réalités démographiques et politiques. Une interprétation plus vaste en la matière s'impose si l'on veut vraiment faire des progrès dans le domaine de l'éducation.

Comme on l'a observé récemment, les collectivités autochtones doivent, pour passer d'une situation de désespoir à l'accès à la classe moyenne, absolument pouvoir accéder aux études supérieures(45). Et pour que s'établissent des fondations honnêtes qui permettront l'émergence d'une classe moyenne dynamique, il faut que les gouvernements pensent et agissent de manière proactive.

Le problème, comme plusieurs témoins l'ont souligné, c'est que, dans ses programmes actuels, le gouvernement fédéral ne fait essentiellement que réagir à des situations données. Comme un témoin l'a fait observer :

> Je crois que le fait de concevoir et de bâtir l'avenir comme nous pensons qu'il devrait être, de nous montrer proactifs plutôt que de réagir est très avantageux(46).

Les jeunes Autochtones nous ont dit que les gouvernements les perçoivent comme des problèmes à régler plutôt que comme une ressource à cultiver.

> Nous devons être proactifs avec les jeunes. Nous devons cesser de les voir comme des anomalies, comme des problèmes à régler(47).

Une réforme et une aide réelle aux étudiants du niveau post-secondaire sont essentielles pour créer ce genre de changement structurel profond. En dépit de la position du ministère en ce qui concerne son mandat, il faut remettre en question la restriction fondée sur le statut pour ce qui est de l'admissibilité à l'aide en matière d'études postsecondaires. Nous croyons que l'urgente nécessité de tirer les jeunes Autochtones de leur situation de façon permanente et significative rend cette politique de plus en plus difficile à justifier.

Une éducation postsecondaire est un moyen de permettre aux Autochtones de commencer à renverser la tendance voulant qu'ils soient exclus du point de vue social et économique depuis toujours des centres d'influence de prise de décisions. Leur absence notable aux postes de niveau supérieur dans les entreprises et au gouvernement les laisse effectivement sans voix dans des domaines d'influence marquante.

> La sous-représentation possible des Autochtones dans ces postes importants est une chose qui doit inquiéter tous les membres de

(45) *Ibid.*, Alanna Mitchell.

(46) *Délibérations*, 11 février 2003, M. John Kim Bell.

(47) *Délibérations*, 18 mars 2003, Table ronde des jeunes Autochtones de Vancouver, Mme Melanie Mark, Urban Native Youth Association.

> notre société. Cela veut dire que nous ne pouvons pas influer sur des décisions qui ont beaucoup de conséquences sociales[48].

Le lien entre l'éducation et l'emploi est critique, tout comme la relation entre le chômage et le désespoir social. Le manque d'accès à un emploi intéressant dans l'économie actuelle fait courir à ces jeunes le risque de développer certains problèmes sociaux. Confrontés à une marginalité économique extrême, bon nombre d'entre eux peuvent conclure qu'ils sont incapables d'atteindre les buts approuvés par la société, et certains peuvent conséquemment décider que l'activité criminelle constitue la principale façon d'accéder à la richesse matérielle. Participer à diverses entreprises illégales peut entraîner des gains financiers et sociaux à court terme. Les jeunes s'enfoncent alors dans un style de vie auquel ils peuvent difficilement renoncer. Un faible niveau de scolarité, peu de compétences sur le plan de l'emploi et une expérience de travail minime préparent mal ces jeunes à poursuivre un cheminement de carrière légitime[49].

Le manque d'accès à un emploi intéressant dans l'économie courante fait courir à ces jeunes le risque de développer certains problèmes sociaux.

Si les défis auxquels les jeunes Autochtones sont confrontés sont ignorés, cela pourrait avoir, et aura, des conséquences négatives tant pour les collectivités autochtones que pour l'ensemble de la société canadienne. Il est grand temps que les gouvernements investissent des ressources dans des programmes visant les jeunes Autochtones et destinés à améliorer leurs résultats scolaires, afin qu'ils puissent acquérir la formation et les compétences nécessaires pour obtenir un emploi intéressant. Le *Profil du marché du travail* donne à penser que l'accès au marché du travail canadien est particulièrement précaire pour les jeunes Autochtones. Ces derniers ont besoin que l'on s'occupe d'eux de façon particulière car ils tendent à faire partie des jeunes les moins instruits et que ce sont eux qui bénéficieraient le plus d'études plus poussées[50].

Le gouvernement fédéral a reconnu l'importance d'améliorer les résultats scolaires des enfants et des jeunes Autochtones. Dans le cadre de ses efforts visant à combler l'écart qui sépare les enfants et les jeunes Autochtones de leurs pairs non autochtones en ce qui concerne leurs chances dans la vie, le gouvernement du Canada, dans son *Discours du Trône* (2002), a souligné que l'éducation des Premières nations constituerait une priorité :

> Le gouvernement prendra d'autres mesures pour s'assurer que les enfants autochtones et non autochtones aient les mêmes chances dans la vie […] Ce que le Canada peut faire de plus important pour

(48) *Délibérations*, 17 mars 2003, Giselle Campbell, Conseillère d'équité en matière d'emploi, Hydro-Manitoba.

(49) La situation des jeunes Autochtones au Canada illustre ce point. Parce qu'ils sont marginalisés sur les plans économique et social, ces derniers ont un taux d'activité criminelle beaucoup plus élevé que celui des non Autochtones. En outre, l'augmentation du nombre de gangs de jeunes Autochtones, particulièrement dans les villes de l'Ouest comme Winnipeg, Edmonton et Vancouver, peut aussi fournir un sens d'identité et de communauté à ce qui est, essentiellement, une partie de la société canadienne privée de ses droits.

(50) Développement des ressources humaines Canada, *Profil des jeunes Canadiens sur le marché du travail*, 2000, p. 20.

> les Premières nations est de hausser la qualité de l'éducation offerte dans les réserves. Il travaillera avec le Groupe de travail national sur l'éducation, récemment mis sur pied, afin d'améliorer les résultats scolaires chez les enfants des Premières nations. Il prendra également des mesures immédiates pour aider les enfants des Premières nations ayant des besoins d'apprentissage particuliers(51).

Le Comité applaudit cet engagement, mais continue de croire que les résultats scolaires de *tous* les enfants et jeunes Autochtones devraient être une priorité pour le gouvernement; il croit aussi que cet engagement ne devrait pas se limiter à l'éducation des membres des Premières nations, mais répondre également aux besoins des Métis et des Indiens non inscrits à cet égard.

Le Comité est conscient qu'il n'y a pas de solution magique aux nombreux défis auxquels sont confrontés les jeunes Autochtones. Nous sommes aussi très conscients qu'il y a des limites à la portée d'une stratégie qui vise à encourager la poursuite d'études postsecondaires, mais oublie de tenir compte de l'environnement social et scolaire général. Toutefois, lorsque des barrières structurelles existent, les décideurs *doivent*, dans l'intérêt des jeunes Autochtones, agir afin de les faire tomber.

Assurer un accès significatif à des études postsecondaires aux jeunes Autochtones est un investissement que nous effectuons non seulement pour leur avenir, mais aussi pour le nôtre. Il est difficile de comprendre comment nous pouvons refuser aux jeunes Autochtones désireux de poursuivre des études la chance de le faire; leur accorder une telle chance, c'est leur permettre de se prendre en main et de se sortir de conditions sociales épouvantables.

En tant que société, nous pouvons nous désoler d'avoir adopté, par le passé, des politiques mal orientées; ne devrions-nous pas plutôt nous sentir moralement et socialement responsables de rendre aux jeunes Autochtones d'aujourd'hui ce qui n'aurait jamais dû être enlevé à ceux d'hier : l'espoir d'avoir un avenir et la possibilité d'y occuper la place à laquelle ils ont droit? Des études universitaires, en soi, ne pourront peut-être pas suffire à faire disparaître les nombreuses maladies sociales qui affectent tant de jeunes innocents, mais ils constituent une étape importante pour leur permettre d'améliorer leur bien-être et leur confiance. Un jeune Autochtone instruit sera moins vulnérable à certains facteurs sociaux et économiques qui nuisent à sa capacité d'être un membre productif et à part entière de la société canadienne et de contribuer à la capacité de ses propres collectivités et institutions. Croire que nous leur devons moins est impensable.

En outre, le Comité s'inquiète du fait que bien que le financement des études postsecondaires ait légèrement augmenté, il n'arrive pas à tenir compte ni de la croissance rapide de la population autochtone ni de la hausse des frais de scolarité.

---

(51) Gouvernement du Canada, *Le Canada que l'on veut*, Discours du Trône, 37e législature, Deuxième Session.

Affaires indiennes et Nord canadien[52]
Dépenses liées aux études postsecondaires
1989-2003

1989-1990	142 000 000 $
1990-1991	189 000 000 $
1991-1992	193 430 000 $
1992-1993	200 842 000 $
1993-1994	212 180 000 $
1994-1995	246 874 000 $
1995-1996	260 379 000 $
1996-1997	268 596 000 $
1997-1998	274 281 000 $
1998-1999	281 924 000 $
1999-2000	280 062 000 $
2000-2001	283 978 000 $
2001-2002	285 464 000 $
2002-2003	297 882 000 $*
2003-2004	303 840 000 $*

Par conséquent, le Comité recommande :

Mesures recommandées

- **Que le gouvernement fédéral veille à ce que les critères d'admissibilité au Programme d'aide aux étudiants de niveau postsecondaire (PAENP) soient élargis afin d'inclure tous les groupes autochtones, peu importe leur statut.**

- **Que le budget du PAENP soit augmenté afin de correspondre aux niveaux des demandes qui découleront de l'abolition des restrictions fondées sur le statut.**

- **Que le financement du PAENP soit indexé de façon appropriée en vue de tenir compte de la hausse des frais de scolarité et de la croissance de la population de jeunes Autochtones.**

(52) Source : Ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien.

PARTIE IV : PROGRAMMES ET SERVICES

Les services offerts à la population autochtone des villes canadiennes ne répondent pas aux besoins des jeunes Autochtones. C'est ce que concluait la *Commission royale sur les peuples autochtones*, en 1996. La Commission soulignait que « les organismes de services négligent souvent les besoins particuliers des jeunes Autochtones ou les sous-estiment au moment d'élaborer et de mettre en œuvre leurs programmes »[(53)]. Cette affirmation correspond aux témoignages que nous avons entendus. Rares sont les organisations autochtones qui ont pour mandat précis ou exclusif de combler les besoins des jeunes. Ainsi, bien que les centres d'amitié offrent certains programmes aux jeunes des milieux urbains, ils disposent de ressources limitées qu'ils doivent consacrer à plusieurs domaines différents, d'où un éventail et un niveau de services insuffisants en ce qui a trait aux initiatives destinées aux jeunes. Pourtant, les besoins des jeunes sont complexes, variés et croissants. La plupart des autres fournisseurs de services autochtones doivent composer avec une situation semblable.

Les témoignages présentés au Comité suggèrent également que les jeunes Autochtones des villes sont réticents à recourir aux services destinés à la population en général. Ils préfèrent s'adresser aux organisations communautaires autochtones, qu'ils considèrent comme les principaux fournisseurs de services et auxquelles ils demandent parfois de servir d'intermédiaires entre eux et les organismes qui desservent l'ensemble de la population. Leur réticence s'explique en bonne part par la discrimination qui s'exerce traditionnellement à l'égard des peuples autochtones.

Dans la présente section, nous présentons les principaux défis à relever en matière d'élaboration de programmes et de prestation de services destinés à la jeunesse autochtone des villes, à savoir : la capacité des collectivités et des jeunes Autochtones des villes de tirer profit des programmes et services offerts; le besoin d'obtenir du financement à long terme afin de surmonter les problèmes engendrés par les cycles de financement à court terme; la nécessité d'adopter une approche holistique; l'offre de programmes adaptés à la culture des jeunes Autochtones vivant en milieu urbain; et la façon dont les fournisseurs de services destinés à la population en général peuvent cerner et combler les lacunes de leurs programmes afin de mieux rejoindre les jeunes Autochtones des villes.

PRINCIPES CLÉS EN VUE D'UNE PRESTATION DE SERVICES EFFICACE

1.1 Soutien des initiatives communautaires autochtones en milieu urbain

Les témoins s'entendent pour dire qu'on ne réussira pas à rejoindre la population autochtone urbaine, dont les jeunes, en recourant à une approche « universelle » en matière de prestation des services. La meilleure façon d'atteindre les grands objectifs nationaux et provinciaux en matière de prestation des services consiste à fonder les décisions en la matière sur les conditions et les besoins régionaux et à soumettre ces décisions à l'approbation des collectivités.

(53) Rapport de la Commission royale sur les Peuples autochtones, *La dimension urbaine*. 1996, volume 4, chapitre 7, p. 563.

Il peut toutefois être difficile de repérer les collectivités autochtones urbaines d'une région et d'établir des liens fructueux avec elles. En milieu urbain, il n'est pas facile de savoir qui sont les porte-parole de la collectivité ni même de définir celle-ci. Selon l'un des témoins :

> Si les politiques et programmes sont déficients, c'est parce que les Autochtones des villes sont presque absents du milieu politique et de l'administration. Dans de nombreuses villes, les Autochtones manquent de porte-parole capables de participer à la conception et à la mise en oeuvre des politiques et des programmes. Cela est compréhensible dans une certaine mesure étant donné que les Autochtones des villes sont loin d'être homogènes. Les Autochtones de toutes les grandes villes du Canada proviennent de groupes dont l'identité et le patrimoine sont divers. Étant donné qu'un si grand nombre de cultures et d'identités autochtones seront représentées en milieu urbain, il n'est pas surprenant que leur représentation soit contestée ou absente(54).

Mais cela ne nous empêche pas d'encourager la population autochtone urbaine à se définir comme une collectivité ayant des besoins propres, en dépit des défis considérables que cela comporte. De plus, nous croyons fermement que les divers paliers de gouvernement doivent aider la population autochtone urbaine à élaborer ses propres solutions, plutôt que de lui imposer les leurs. Les gouvernements doivent reconnaître que les Autochtones des milieux urbains connaissent la nature de leurs problèmes, qu'ils sont les mieux placés pour y trouver des solutions pertinentes et qu'ils ont besoin de ressources suffisantes pour mettre en œuvre des initiatives issues de la collectivité et correspondant à leurs priorités. Cela dit, les gouvernements ne doivent pas se contenter de jouer un rôle passif de bailleurs de fonds. Et il ne faut pas s'attendre à ce que les collectivités autochtones urbaines trouvent des solutions à tous leurs problèmes, qui se retrouvent également dans le contexte plus large de l'ensemble de la société canadienne. Par conséquent, nous demandons avec insistance aux gouvernements de reconnaître que les initiatives conçues par les collectivités sont souvent plus efficaces que les programmes élaborés par des instances gouvernementales centralisées. D'un point de vue structurel, les ministères doivent donc déléguer aux fournisseurs de services autochtones le pouvoir d'adapter les services et de réagir avec souplesse au contexte local.

1.2 Intégrer les jeunes aux processus décisionnels

Les jeunes Autochtones veulent s'engager et participer de façon tangible au débat sur leur avenir et à l'élaboration de solutions. Selon les témoins, ***il est essentiel que les jeunes aient une voix et un sentiment d'engagement et d'appartenance à l'égard des questions qui les touchent***(55). Les jeunes qui se sont présentés devant le Comité ont insisté sur le fait qu'il

(54) *Délibérations*. 17 juin 2003, M. Calvin Hanselmann.

(55) *Délibérations*, 16 avril 2002, Mme Jamie Gallant, Préposée à la jeunesse et au marché du travail, Congrès des peuples autochtones.

est très important pour eux de participer à la conception, à l'élaboration et à l'exécution des programmes.

> Les jeunes Autochtones veulent participer au débat; ils ne veulent pas en faire l'objet, mais bien en être des participants à part entière et égale. Nous ne voulons pas que vous nous disiez ce que nous devrions faire. Nous voulons que vous et nos propres leaders travaillent avec nous pour découvrir ce que nous pouvons faire exactement, jusqu'où nous pouvons aller, comment nous pouvons atteindre les sommets, quels murs nous pouvons abattre, quelles limites nous pouvons repousser, quelles visions nous pouvons surpasser, quelles merveilles nous pouvons accomplir. C'est pour cette raison que nous sommes ici aujourd'hui(56).

> Nous croyons que le plus important changement que vous pouvez et devriez recommander serait la participation des jeunes à toutes les facettes de la conception et de l'offre des programmes. Nous croyons que les projets qui connaissent actuellement du succès comptent sur la participation des jeunes du début à la fin(57).

> Quand les jeunes entendent parler d'une initiative gouvernementale, ils disent qu'ils auraient aimé être consultés. Ils aimeraient se réunir quelque part pour discuter de la question et révéler leur point de vue(58).

Voici quelques-unes des opinions exprimées par des organisations politiques et des organismes autochtones :

> D'après un examen des documents de plus en plus nombreux sur les pratiques exemplaires, celles-ci sont fortement axées sur la régie, l'administration, les aspects systémiques des organisations et la reddition des comptes. L'une est que les projets sont plus efficaces – et c'est le principal élément qu'ont fait ressortir les jeunes – lorsqu'ils sont générés et administrés par des jeunes. C'est maintenant la plus grande priorité de la stratégie de notre conseil d'administration axée sur les jeunes: nous devons avoir des projets qui sont générés et administrés par les jeunes(59).

(56) *Délibérations*, 16 avril 2002, Mme Jamie Gallant.

(57) *Délibérations*, 11 juin 2002, Mme Ginger Gosnell, représentante des jeunes, Assemblée des premières nations.

(58) *Délibérations*, 4 juin 2002, Mme Jelena Golic, intervenante auprès des jeunes, Association des femmes autochtones du Canada.

(59) *Délibérations*, 1er mai 2002, Gail Valaskakis, directrice de la recherche, Fondation pour la guérison des Autochtones.

> Comme le recommandait le rapport du groupe de travail de l'APN sur les questions urbaines, les jeunes des Premières nations devraient concevoir et offrir leurs propres programmes. Ils sont les mieux placés pour rendre ces programmes pertinents, durables et adaptés à leur culture[60].

1.3 Favoriser le renforcement des capacités des collectivités et des jeunes

Il faut toutefois prendre des mesures pour aider les jeunes à réussir dans leur entreprise. Les initiatives relatives aux programmes et aux politiques dirigées par des jeunes sont plus fructueuses lorsqu'elles sont associées ou intégrées à d'autres services communautaires et qu'ils bénéficient des conseils des anciens, de leurs parents et de leurs mentors.

On fait davantage pour inciter les jeunes à participer à l'élaboration de politiques et de programmes, mais il reste que leur participation doit être stabilisée et inscrite dans les structures organisationnelles et les processus gouvernementaux. On observe actuellement certaines tendances nouvelles et positives. De plus en plus, les organisations autochtones établissent des conseils et des organes consultatifs composés de jeunes. En mai 1988, les ministres fédéraux-provinciaux-territoriaux responsables des questions autochtones et les dirigeants autochtones nationaux ont convenu d'élaborer une *Stratégie nationale pour la jeunesse autochtone*. Cette Stratégie vise à fournir un cadre de travail qui aidera les gouvernements, les institutions et les organisations autochtones à élaborer des politiques et à concevoir et offrir des programmes et des services destinés aux jeunes Autochtones. Ces derniers jouent un rôle essentiel au sein de la Stratégie.

Ce genre de mesure est louable, mais d'une portée limitée. Il faut intégrer les jeunes Autochtones de façon beaucoup plus étendue, au niveau communautaire. Dans le cadre des initiatives communautaires destinées aux jeunes, il faut s'assurer d'obtenir leur avis et leurs suggestions, et faire en sorte qu'ils « participent au processus d'élaboration, de mise en œuvre et d'évaluation »[61]. Si les jeunes Autochtones sont encadrés et responsabilisés, dans des milieux sûrs et familiers, ils pourront plus facilement acquérir des qualités de chef.

Les gouvernements s'attendent à que les collectivités autochtones et les jeunes Autochtones participent de plus en plus aux processus liés aux programmes et aux politiques qui les concernent. Ces attentes peuvent constituer un lourd fardeau pour le nombre relativement restreint de jeunes qui ont acquis les compétences et la confiance nécessaires pour participer à ces processus. Les gouvernements doivent donc donner aux jeunes la capacité de concevoir et d'exécuter des programmes, ainsi que la formation et les ressources dont ils ont besoin pour s'acquitter de cette tâche. Cette démarche est essentielle au renforcement des capacités des collectivités autochtones urbaines, et de leurs jeunes, de sorte qu'ils puissent gérer efficacement leurs relations avec les ministères et accéder à des sources de financement, plutôt que de systématiquement s'en remettre à une poignée de personnes surmenées.

---

(60) *Délibérations*, 11 juin 2002, Matthew Coon Come, chef national, Assemblée des premières nations.

(61) Mémoire présenté par Nova Lawson, coordonnatrice, Aboriginal Initiatives, Lakehead University, p. 20 (traduction).

Divers témoins ont souligné que, pour être efficaces, les modèles d'élaboration de programmes et de prestation de services devront encourager les jeunes à renforcer leurs capacités :

> Comment peut-on avoir accès au financement si on est incapable de rédiger une proposition décente ou de tracer un profil des collectivités et si l'organisme pour lequel on travaille a déjà atteint la limite de ses possibilités? Ces organismes sont un peu essoufflés parce qu'on leur demande déjà beaucoup en retour du financement qu'ils reçoivent(62).

Nous ne répéterons jamais assez que les initiatives de mentorat et les stratégies favorisant l'acquisition de qualités de chef par les jeunes sont essentielles à la mise en valeur de leurs capacités.

1.4 Un financement sûr et souple

Plusieurs des témoins entendus par le Comité ont déploré que le financement des programmes soit de trop courte durée pour qu'ils puissent produire des résultats positifs. Face aux besoins complexes des jeunes, les approches à court terme ne peuvent qu'échouer. Pour que les organisations autochtones en milieu urbain puissent élaborer des solutions coordonnées et holistiques, elles doivent disposer d'un financement soutenu et suffisant. Des témoins estiment que les cycles de financement de courte durée constituent une entrave matérielle à la capacité des organismes autochtones d'élaborer les stratégies à long terme nécessaires pour répondre aux besoins des jeunes :

> Nous avons appris qu'il faut des années pour qu'un programme soit réellement efficace auprès des jeunes Autochtones de la rue. Nos bâilleurs de fonds doivent comprendre que ces jeunes sont très traumatisés. Robert était justement un de ces nombreux jeunes qui ont besoin qu'on s'occupe d'eux à long terme. Les projets ponctuels qui durent à peine deux ans, ou même moins de cinq ans, sont de l'argent jeté par la fenêtre. Il faut comprendre que plus la durée de vie d'un projet est brève, et moins il peut être efficace(63).

> La plupart du temps, les programmes pour jeunes ne reçoivent qu'un financement minimal à court terme et ne permettent pas aux jeunes de se concentrer sur des domaines très à risque comme le VIH/sida, l'abus de substances, la violence, l'itinérance et l'exploitation sexuelle. Des fonds doivent être alloués aux programmes de sensibilisation et de prévention ayant trait à ces questions(64).

(62) *Délibérations*, 11 juin 2002, Mme Ginger Gosnell.

(63) *Délibérations*, 18 février 2003, Ken Richard, directeur exécutif, Native Child and Family Services.

(64) *Délibérations*, 11 juin 2002, Mme Ginger Gosnell.

> Les projets qui sont ainsi financés sont des projets à court terme, ce qui ne nous permet pas de mettre à exécution quelque plan que ce soit à long terme[65].

Tenter de survivre grâce à des subventions annuelles qu'il faut sans cesse solliciter impose un énorme fardeau administratif aux organisations autochtones. Elles passent une bonne partie de l'année à remplir de complexes formulaires de demande de financement de programmes et à préparer les rapports exigés afin de rendre compte de l'utilisation des fonds. Elles n'ont que peu de temps à consacrer aux initiatives elles-mêmes, qui ne durent pas assez longtemps pour en venir à fonctionner de façon autonome ou pour que la population autochtone urbaine accorde sa confiance aux services offerts. Il n'est pas étonnant que les témoins se plaignent également du fait que le gouvernement fédéral finance bon nombre de projets pilotes mais qu'il n'ait pas suffisamment de fonds pour financer ceux qui s'avèrent efficaces. Il faudrait aussi faire en sorte que les organismes reçoivent les fonds qui leur sont accordés, le cas échéant, sans subir d'inutiles délais bureaucratiques.

Les témoins ont aussi souligné que l'obligation d'adapter leurs demandes de financement à des critères préétablis constitue un autre problème, qui empêche souvent les organismes et les organisations de demander du financement pour des projets adaptés aux besoins particuliers de leur collectivité :

> Si l'objectif consiste à éviter les obstacles futurs et à venir en aide aux jeunes Autochtones, nous recommandons vivement que les organismes de financement soient plus souples au niveau des conditions qu'ils imposent afin que les programmes puissent être novateurs et davantage axés sur les vrais besoins du groupe cible – en l'occurrence, les jeunes – et non uniquement sur les exigences de l'organisme subventionnaire[66].

Nous sommes particulièrement sensibles à cette question et nous croyons que les programmes doivent être adaptés aux besoins. Les organismes subventionnaires – qu'ils soient fédéraux, territoriaux ou provinciaux – doivent mettre en œuvre des processus à la fois souples et durables. De plus, le processus de demande de subventions doit être simplifié, afin de s'assurer que les organismes de moindre envergure puissent eux aussi avoir accès au financement de leurs programmes[67].

1.5 Une approche coordonnée et holistique

Les jeunes Autochtones sont mal servis par les modèles d'exécution de programmes gouvernementaux en place, qui mettent l'accent sur les services individuels plutôt que sur les services holistiques offerts à la collectivité. L'adoption d'une approche holistique permet d'axer l'intervention sur la personne dans son ensemble plutôt que sur le problème.

(65) *Délibérations*, 17 mars 2003, Table ronde de la jeunesse de Winnipeg, M. Jason Whitford, coordonnateur régional pour la jeunesse, Assemblée des chefs du Manitoba.

(66) *Délibérations*, 5 février 2003, M. Leonzo Barreno, directeur, Programme de développement des qualités de chef des jeunes Autochtones, Collège fédéré des Autochtones de la Saskatchewan.

(67) *Délibérations*, 17 juin 2003, M. Calvin Hanselmann.

C'est une façon de reconnaître que le bien-être des jeunes ne peut être dissocié de l'état de santé de leur collectivité et de leur famille. C'est pourquoi il est essentiel d'établir une solide relation avec la collectivité et la culture des jeunes – ce qui leur permettra d'acquérir un sentiment d'appartenance et d'identité culturelle – pour obtenir de bons résultats. À plusieurs reprises, on nous a dit que les besoins des jeunes Autochtones des villes ne doivent pas être considérés séparément des besoins de leur famille et de leur collectivité, mais qu'il faut les aborder de façon holistique et les intégrer aux programmes destinés à soutenir les familles. Les gouvernements doivent donc combattre la fragmentation des services, une approche qui n'a guère connu de succès dans le passé. À l'opposé, les stratégies visant à renforcer.

Idéalement, dans le cadre d'une approche holistique, les gouvernements et les ministères mettraient leurs ressources en commun au lieu de simplement les coordonner. Il serait alors possible de répondre aux besoins interreliés, en matière de santé, d'éducation, de logement et d'emploi, non seulement des personnes mais aussi des familles et des collectivités, de façon planifiée, structurée et holistique. Les initiatives gouvernementales horizontales permettraient aux fournisseurs de services autochtones de mieux planifier et coordonner les services offerts aux jeunes. Comme les programmes des divers secteurs sont peu ou mal intégrés, il est difficile de répondre globalement à l'éventail des besoins des collectivités :

> La plupart des programmes fédéraux portent sur un aspect particulier d'un ensemble de conditions très complexe et nos programmes sont rarement assez souples pour qu'on puisse les adapter aux défis et aux possibilités propres aux diverses collectivités(68).

Cette situation condamne les prestataires de services à utiliser un « modèle d'intervention d'urgence » et diminue la capacité de la collectivité autochtone à fournir à ses jeunes un environnement dans lequel ils peuvent s'épanouir :

> Il arrive très souvent au sein de la collectivité autochtone qu'une foule d'organisations se disputent des ressources limitées, si bien qu'une organisation donnée ne peut pratiquement pas offrir de programmes holistiques(69).

On a déploré que les programmes fédéraux et provinciaux, qui se concentrent sur une facette unique ou particulière d'une question donnée, fonctionnent en vase clos, ce qui donne lieu à une multitude de programmes semblables, à différents paliers de prestation de services et à une gamme complexe de services de financement.

Il n'est donc pas étonnant que les organisations autochtones à la recherche de fonds pour leurs programmes d'aide aux jeunes subissent un stress aigu. Remplir les demandes de financement exige parfois un temps fou. La fragmentation des sources de financement et des programmes gouvernementaux oblige les organismes autochtones à consacrer une grande part de leur temps et de leur énergie à remplir une multitude de demandes de subventions, dans leur course aux fonds affectés aux divers programmes gouvernementaux. En fin de compte, les subventions sont souvent accordées aux organismes les plus habiles à préparer des demandes plutôt qu'aux organismes qui en ont le plus besoin.

---

(68) BCP, *Urban Aboriginal Strategy*: An Analysis, p. 15 (traduction).

(69) *Délibérations*, 23 avril 2002, Gerald Morin, président, Ralliement national des Métis.

Du point de vue des clients, l'éventail des programmes porte à confusion, et il peut devenir à la fois un irritant et un obstacle pour les personnes qui tentent de s'y retrouver parmi les différents services disponibles. Lorsqu'ils y parviennent, il arrive qu'ils reçoivent des services incohérents et mal coordonnés. Nous nous inquiétons particulièrement du fait que certains jeunes n'accèdent pas aux services parce qu'ils ne savent pas très bien lesquels leur sont offerts, dans le cadre du « labyrinthe complexe » des programmes gouvernementaux. Un témoin a affirmé :

> Un système opérationnel et fonctionnel plus structuré pourrait aider les jeunes à mieux connaître les services, à mieux les utiliser et à en obtenir le soutien nécessaire(70).

Du point de vue gouvernemental, le manque de coordination des programmes donne souvent lieu à des chevauchements coûteux et inutiles. Il est urgent de réaliser une étude contextuelle afin d'inventorier les programmes actuels, de cerner les chevauchements entre les ministères et les organisations, de repérer les principales lacunes des programmes et de mieux utiliser les ressources.

Le Comité fait donc les recommandations suivantes :

Mesures recommandées

- **Que le gouvernement fédéral réalise obligatoirement un examen exhaustif des programmes offerts aux jeunes Autochtones, afin d'y repérer les lacunes et les chevauchements possibles.**

- **Que le gouvernement fédéral établisse et finance adéquatement la création d'une base de données pouvant servir de « carrefour d'échange » où l'on pourra recueillir, partager, surveiller et diffuser l'information sur les programmes, les initiatives, les activités modèles et les modèles d'identification qui fonctionnent bien auprès des jeunes.**

- **Que les gouvernements, les fournisseurs de services, les organismes communautaires et les jeunes aient accès au « carrefour d'échange ».**

- **Qu'à partir de l'information recueillie, des rapports annuels soient préparés pour aider les gouvernements et les fournisseurs de services à mettre sur pied et à soutenir plus efficacement les programmes destinés aux jeunes Autochtones des régions urbaines.**

1.6 Prestation de services par des Autochtones

On nous a dit à de multiples reprises que les organisations autochtones sont les mieux placées pour fournir des services à la population autochtone des villes. Plusieurs jeunes Autochtones préfèrent, pour des raisons culturelles, s'adresser à des organismes et à un personnel autochtones pour obtenir les services dont ils ont besoin. Plusieurs témoins nous ont

(70) Mémoire présenté par Nova Lawson, p. 24 (traduction).

dit se sentir mal à l'aise lorsqu'ils recourent aux services destinés à l'ensemble de la population. Ils ont l'impression que le personnel non autochtone est souvent ignorant ou irrespectueux des cultures et des pratiques autochtones, qu'il ne comprend pas parfaitement leurs besoins, et qu'il entretient des stéréotypes négatifs. L'un des témoins a affirmé :

> Nous allons aborder ce soir un thème qui vous est bien connu. Le fait est qu'il est préférable que ces services – l'éducation, les ressources humaines et la santé – soient assurés à la population autochtone citadine dans un environnement autochtone. Le Centre canadien des Autochtones de Toronto ainsi que d'autres centres d'amitié et organismes autochtones de tout le Canada ont connu énormément de succès dans ce domaine parce que nous comprenons bien la situation des jeunes Autochtones(71).

Il n'y a rien d'étonnant à ce que les jeunes Autochtones préfèrent recourir aux services d'organismes autochtones qui embauchent du personnel issu de la même collectivité qu'eux, dont le passé est similaire au leur et qui comprend bien leurs besoins. Dans certains cas, les jeunes Autochtones préfèrent que ce soit leurs pairs qui offrent les programmes, surtout ceux qui ont trait à la santé sexuelle, aux loisirs et à l'itinérance.

1.7 Des programmes adaptés à la culture et des services offerts sans égard au statut

Certains des témoins qui se sont présentés devant le Comité maintiennent que les services offerts aux Autochtones doivent absolument être adaptés à leur culture. Le Comité est d'accord avec eux. Les témoignages que nous avons entendus nous ont convaincus que les jeunes Autochtones sont mieux servis par des organismes qui partagent leur culture et qui offrent des programmes adaptés à cette culture. Il est particulièrement important de proposer de tels programmes en milieu urbain, là où les jeunes risquent le plus de se sentir coupés de leur famille, de leurs traditions et de leur culture.

Le Comité est convaincu que les jeunes Autochtones sont mieux desservis par des organismes qui partagent leur culture et qui offrent des programmes adaptés à cette culture.

Toutefois, la question de savoir s'il faut tenir compte du statut des Autochtones dans le cadre des services qui leur sont offerts en milieu urbain n'a pas fait l'unanimité. Certains estiment que les services doivent s'adresser à tous les groupes d'Autochtones sans distinction et d'autres croient plutôt qu'il faudrait cibler un groupe particulier (celui des Métis, des membres des Premières nations ou des Inuits). Après s'être penchés sur la question, les auteurs du *Rapport de la Commission royale d'enquête sur les Peuples autochtones*, publié en 1996, ont conclu que, bien que de nombreux Autochtones s'opposent à la prestation de services sans égard au statut, ils reconnaissent qu'il s'agit de la façon la plus efficace d'utiliser les rares ressources disponibles puisqu'on évite ainsi le dédoublement des services.

(71) *Délibérations*, 5 février 2003, M. Robert Adams, directeur général, Centre canadien des Autochtones de Toronto.

Dans le cadre d'une enquête récemment effectuée par la Canada West Foundation [novembre 2002], on a interviewé plus de 110 Autochtones travaillant à l'élaboration de politiques et de programmes destinés aux Autochtones vivant en milieu urbain. Cette enquête a révélé que les personnes interrogées considèrent la prestation de services sans égard au statut comme la méthode la plus fructueuse. L'auteur de l'enquête, lorsqu'il s'est présenté devant le Comité, a déclaré ce qui suit :

> Des politiques et des programmes de financement qui se fondent exclusivement sur l'identité peuvent se traduire par un double emploi inutile et coûteux. Le fait de travailler avec un groupe ayant une identité spécifique à la fois peut créer de nombreuses complications et donner des résultats négatifs. Par conséquent, le respect pour la diversité que l'on retrouve au sein des collectivités autochtones urbaines devrait prendre la forme de politiques et de programmes qui, lorsqu'ils sont appropriés, comportent des éléments culturels spécifiques aux différentes nations autochtones. En même temps, cependant, les programmes ne devraient pas tenir compte du statut – mais plutôt respecter les traditions culturelles chez les Autochtones tout en étant offerts à tous les Autochtones des régions urbaines. Par ailleurs, le gouvernement devrait encourager et récompenser la coopération en travaillant avec les organisations autochtones qui sont prêtes à travailler ensemble sur les questions urbaines(72).

Le Comité estime que, compte tenu de la diversité qui caractérise la population autochtone vivant en milieu urbain, et afin d'éviter de fragmenter davantage les programmes, la prestation de services sans égard au statut constitue le meilleur modèle de prestation de services aux Autochtones, dans le cas de la majorité des programmes. Nous croyons cependant que certains programmes – en particulier ceux qui visent à préserver la culture, notamment la langue et les institutions culturelles autochtones en milieu urbain – doivent s'adresser à des groupes précis. Les gouvernements doivent appuyer les initiatives qui visent à préserver la culture et l'identité autochtones en milieu urbain, en raison des défis particuliers que cela pose.

1.8 Suggestions aux prestataires de services destinés à la population en général

Un certain nombre d'obstacles culturels détournent les jeunes autochtones des services destinés à l'ensemble de la population. La discrimination héritée du passé, les sentiments de méfiance et de honte qui l'accompagnent, et l'impression, parmi les jeunes Autochtones, que les fournisseurs de services non autochtones ont des préjugés contre eux expliquent que plusieurs jeunes sont réticents à recourir aux services offerts à la population dans son ensemble. Dans ces conditions, il n'est pas étonnant qu'ils se tournent vers les organisations autochtones dotées d'un personnel autochtone qui, selon eux, comprend mieux leurs besoins.

Le Comité craint cependant que certains des besoins des jeunes Autochtones soient parfois négligés, soit parce que les prestataires de services autochtones ne disposent pas des ressources nécessaires pour s'occuper de tous les cas qui leur sont soumis, soit parce qu'ils

(72) *Délibérations*, 17 juin 2003, M. Calvin Hanselmann.

n'offrent tout simplement pas certains des services requis. Cette question est particulièrement aiguë en milieu urbain, où il n'est pas toujours facile d'accéder à des ressources adaptées à la culture autochtone.

Les organisations non autochtones peuvent fournir des services aux Autochtones, à la condition de le faire de façon appropriée, avec l'aide de personnel autochtone. Le Comité estime important que le personnel non autochtone des organismes servant la population en général, mais dont la clientèle compte bon nombre d'Autochtones, suive des cours de sensibilisation interculturelle. Le personnel non autochtone acquerra ainsi une meilleure compréhension de la culture et de l'histoire des Autochtones, ce qui pourra l'amener à manifester plus d'empathie à l'égard des jeunes Autochtones avec lesquels ils travaillent.

> Il est nécessaire d'encourager les éducateurs, les employeurs et le personnel de soutien à mieux comprendre les besoins des jeunes Autochtones et les différentes questions qui les concernent. Il faut établir des initiatives qui aideront ces différents groupes à « apprendre à se connaître » et à découvrir quelles sont les attentes et/ou les prévisions face aux jeunes et vice versa[73].

Les fournisseurs de services non autochtones sont de plus en plus nombreux à reconnaître que les jeunes Autochtones sont davantage susceptibles de recourir aux services des organismes destinés à l'ensemble de la population qui comptent du personnel autochtone. Lorsqu'il leur est impossible d'embaucher des employés autochtones, nous croyons qu'ils peuvent contourner la difficulté en nommant un agent de liaison autochtone qui viendra en aide aux clients autochtones et qui, par le biais de travaux d'approche communautaire, amènera les jeunes à se sentir en confiance par rapport aux services offerts. Il faudra faire tous les efforts nécessaires pour que la personne servant d'agent de liaison avec les Autochtones soit elle-même autochtone. Lorsque ce sera impossible, Il faudra fournir aux agents de liaison une formation culturelle adéquate.

Le Comité a été impressionné par le succès et l'originalité d'une initiative de cette nature mise sur pied par la Chambre de commerce de Winnipeg, l'Initiative d'emploi des Autochtones. La directrice, une jeune femme dynamique appartenant aux Premières nations, joue le rôle d'agent de liaison entre le milieu des affaires et la collectivité autochtone. On espère que l'Initiative, qui favorise la communication entre ces deux groupes, permettra d'améliorer les capacités de la collectivité autochtone, de répondre à ses besoins en matière d'emploi et d'améliorer les relations entre les deux groupes. Fait étonnant, c'est la seule initiative du genre au Canada.

(73) Mémoire présenté par Nova Lawson, p. 12 (traduction).

ACTIVITÉ MODÈLE

Chambre de commerce de Winnipeg – Initiative d'emploi des Autochtones

Énoncé de mandat – Élaborer et mettre en oeuvre des partenariats stratégiques entre le milieu des affaires et les collectivités autochtones du Manitoba, afin de faciliter et de promouvoir l'embauche de personnel autochtone dans la province.

La Chambre de commerce de Winnipeg, le Business Council of Manitoba (BCM), le ministère de l'Éducation, de la Formation professionnelle et de la Jeunesse du Manitoba et le Conseil de développement des ressources humaines autochtones (CDRHA) ont élaboré un partenariat stratégique connu sous le nom d'Initiative d'emploi des Autochtones de la Chambre de commerce de Winnipeg. Lancée en mars 2000, cette initiative vise à offrir de nouvelles possibilités d'emploi et de développement économique à la population autochtone.

Ce projet pilote de deux ans, le premier du genre au Canada, a été expressément conçu pour aider les entreprises du Manitoba à comprendre les avantages et la rentabilité des stratégies de développement des ressources humaines autochtones visant à stimuler l'embauche et le maintien en poste de la population autochtone.

Sous la gouverne de la directrice de l'Initiative d'emploi des Autochtones, le projet vise à :

- ***établir des partenariats entre le milieu des affaires et les collectivités autochtones; afin de créer de nouvelles possibilités d'emploi et de développement économique;***
- ***analyser, mettre en oeuvre et soutenir des stratégies d'emploi et de maintien en poste innovatrices;***
- ***promouvoir les initiatives liées à l'information et aux ressources afin de favoriser la compréhension du développement des ressources humaines autochtones;***
- ***reconnaître, évaluer et promouvoir les renseignements relatifs au développement de carrières et aux initiatives de formation destinés aux peuples autochtones.***

Le Comité croit fermement qu'il est avantageux d'établir des liens entre les organisations servant l'ensemble de la population, d'une part, et les collectivités autochtones et non autochtones, d'autre part. Il juge aussi qu'il est important d'établir des relations personnelles et durables avec les Autochtones car il s'agit d'un moyen efficace de supprimer certains des obstacles auxquels ils se heurtent.

Bien que nous ne puissions formuler de recommandations sur des questions qui ne relèvent pas de notre compétence, nous souhaitons faire les remarques suivantes :

Remarques du Comité à l'intention des fournisseurs de services destinés à l'ensemble de la population

- ***Les organismes non autochtones prestataires de services fédéraux à une clientèle comptant une forte proportion d'Autochtones, ou prestataires de services expressément destinés aux Autochtones, doivent s'efforcer d'embaucher du personnel autochtone possédant une formation pertinente et de fournir au personnel non autochtone des cours de sensibilisation interculturelle.***

- ***Les organismes non autochtones doivent également, s'il y a lieu, faire en sorte que leur personnel compte au moins un agent de liaison autochtone, afin d'informer les Autochtones des services offerts à la population en général, et de les mettre en confiance face à ces services.***

1.9 Conclusion : Principes clés pour une prestation efficace des services

La présente section de notre rapport repose sur les suggestions que nous ont faites les témoins afin d'améliorer la prestation de services et de programmes aux jeunes Autochtones vivant en milieu urbain et à leur collectivité. La synthèse de ces témoignages nous a permis d'en tirer un certain nombre de principes clés de nature à améliorer la prestation des services dans les collectivités autochtones urbaines. Se fondant sur ces principes, le Comité fait la recommandation suivante :

Mesure recommandée

Que le gouvernement fédéral veille à l'application des principes qui suivent dans le cadre des programmes de prestation de services qu'il finance et qui sont destinés aux jeunes Autochtones vivant en milieu urbain :

- **Dans toute la mesure du possible, le cas échéant, remettre les fonds directement aux fournisseurs de services autochtones en milieu urbain, afin de réduire les coûts administratifs.**

- **Dans toute la mesure du possible, intégrer les jeunes Autochtones vivant en milieu urbain et les organisations qui les représentent au processus de définition des besoins, à l'établissement des priorités, à l'élaboration des programmes et à la prestation des services.**

- **Dans toute la mesure du possible, faire en sorte que les programmes soient élaborés dans la collectivité et reposent sur une participation et une prise en charge importante des Autochtones.**

- **Garantir que le financement sera accordé pendant une période suffisamment longue pour que le programme puisse atteindre ses objectifs.**

- **Proposer des modalités de financement souples, dans le but d'alléger le fardeau administratif des organisations autochtones participantes.**

- **Consacrer les ressources à l'amélioration des capacités et des qualités de chef des jeunes Autochtones.**

- **Examiner la possibilité de mettre en commun les fonds affectés à divers programmes fédéraux complémentaires ainsi que ceux accordés par d'autres paliers de gouvernement ou par des organisations.**

- **Mettre en oeuvre des processus d'évaluation qui tiennent compte des commentaires et suggestions de la collectivité.**

- **Repérer les chevauchements et les dédoublements de programmes et de services offerts par les divers paliers de gouvernement et proposer des mesures correctives s'il y a lieu.**

- **Dans les cas où les organismes qui offrent des programmes à la population en général servent une forte proportion d'Autochtones, faire en sorte que ces organismes s'efforcent d'embaucher du personnel autochtone possédant la formation appropriée et de fournir au personnel non autochtone des cours de sensibilisation interculturelle.**

- **Assurer un financement soutenu aux projets pilotes qui ont fait leurs preuves et intégrer ces initiatives aux pratiques ministérielles.**

RÉFORME DE LA PRESTATION DES SERVICES : L'IMPORTANCE DES PARTENARIATS

Si l'on veut supprimer l'écart entre les possibilités offertes aux citadins autochtones et celles dont jouissent les citadins non autochtones, les gouvernements fédéral, provinciaux et municipaux doivent s'engager à mettre en œuvre une approche fondée sur les partenariats et sur le partage des responsabilités avec les collectivités autochtones; à assouplir les programmes; et à coordonner les efforts des organismes gouvernementaux sans jamais perdre de vue les résultats obtenus au niveau des collectivités. Comme l'a souligné l'un des témoins :

> D'abord et avant tout, les gouvernements fédéral et provinciaux doivent travailler ensemble à la politique autochtone urbaine. Les deux paliers de gouvernements doivent laisser de côté la position qu'ils avaient adoptée par le passé selon laquelle ils disaient ne pas être responsables afin qu'ils puissent accepter officiellement leurs responsabilités partagées pour la politique autochtone urbaine. Une fois cette responsabilité acceptée, l'institutionnalisation de la coordination de la coopération intergouvernementale sera beaucoup plus facile et beaucoup plus efficace. En résumé, les gouvernements

> fédéral et provinciaux doivent coopérer en matière d'élaboration des politiques et des programmes, coordonner leurs efforts grâce à des institutions communes et partager les coûts[74].

Le Comité est fermement convaincu que les responsables de divers champs de compétence aux différents paliers de gouvernement doivent collaborer à l'établissement de mécanismes conjoints officiels en matière de prestation de programmes, afin d'éliminer les cloisonnements qui ont donné lieu à la fragmentation des services offerts aux Autochtones. L'un des témoins a affirmé ce qui suit :

> Les problèmes de compétence constituent une énorme difficulté pour les gouvernements. C'est un vrai défi d'amener les ministères à renoncer au cloisonnement et à l'esprit de clocher et à collaborer, aux niveaux tant fédéral que provincial. Il y a un degré limité de flexibilité dans certains de ces programmes. Surtout au niveau local, quand des gens déterminent qu'il y a des améliorations à apporter dans un domaine, il est impossible de rien faire si le domaine en question ne s'inscrit pas entièrement dans le cadre d'un programme. Nous devons trouver un moyen de coopérer davantage entre ministères[75].

Des initiatives prometteuses visant à améliorer les liens horizontaux et verticaux entre les gouvernements ont été mises en œuvre au cours des dernières années. En voici quelques exemples intéressants :

- **La Stratégie pour les Autochtones vivant en milieu urbain :** En 1998, le gouvernement fédéral lançait la Stratégie pour les Autochtones vivant en milieu urbain afin de répondre aux besoins socio-économiques immédiats de la population autochtone urbaine. L'objectif visé : prendre des mesures et établir des ententes de collaboration entre le gouvernement fédéral, d'autres gouvernements et les groupes autochtones locaux afin de mieux coordonner les programmes et les services. La Stratégie, qui mise sur les programmes et les services fédéraux *existants*, vise également à améliorer la coordination au sein du gouvernement fédéral. Elle devait avoir une portée nationale mais, jusqu'ici, elle n'a été mise en œuvre que dans les quatre provinces de l'Ouest et en Ontario. En 2003, elle a été renouvelée pour une période de deux ans, et 17 millions de dollars ont été affectés à des projets pilotes destinés à explorer de nouvelles façons de mieux répondre aux besoins de la population autochtone urbaine.

- **Opération centre-ville de Winnipeg :** L'initiative Opération centre-ville de Winnipeg résulte d'une entente tripartite entre les gouvernements fédéral, provincial et municipal. Elle vise la revitalisation du noyau central de Winnipeg et l'amélioration des possibilités de développement économique pour les gens qui y habitent. Entre autres choses, l'initiative soutient le développement industriel, elle propose des mesures incitatives en matière de

(74) *Délibérations*, 17 juin 2003, M. Calvin Hanselmann.

(75) *Délibérations*, 27 novembre 2001, M. Fred Caron, sous-ministre adjoint, Secrétariat des affaires autochtones, Bureau du Conseil privé.

logement et elle finance des projets de formation et d'aide à l'emploi, de même que des projets d'immobilisations stratégiques, dans le but de stimuler le développement du quartier et de la collectivité. Les Autochtones ont beaucoup profité des retombées de l'initiative, puisqu'ils comptent pour une part importante de la population des quartiers visés, quand ils n'y sont pas majoritaires. Les paliers de gouvernement ont travaillé en étroite collaboration avec la collectivité, et notamment avec un porte-parole issu du groupe des autochtones vivant en milieu urbain, pour mettre en œuvre des programmes qui correspondent aux priorités du milieu.

- **The Edmonton Urban Aboriginal Affairs Committee :** Voilà un exemple de comité des questions autochtones urbaines qui a mis en place un mécanisme efficace donnant voix aux préoccupations des Autochtones. Il joue un rôle global de catalyseur qui favorise la sensibilisation et le développement de tous les Autochtones qui habitent dans la ville d'Edmonton. Le comité travaille en collaboration avec tous les paliers de gouvernement, les groupes et les organismes qui s'occupent de questions autochtones et des préoccupations des Autochtones d'Edmonton. Il s'efforce de promouvoir les citoyens, les organismes, les organisations et les entreprises autochtones en milieu urbain ainsi que l'engagement et la participation des Autochtones à la vie municipale. Enfin, il défend les intérêts de la population autochtone urbaine auprès du maire et des conseillers municipaux, avec lesquels il entretient des relations, notamment au moyen de rapports, de réunions et d'autres projets et événements, tout au long de l'année.

- **Stratégie nationale pour la jeunesse autochtone :** Des représentants des gouvernements fédéral/provinciaux/territoriaux et de la population autochtone ont collaboré à l'élaboration de la *Stratégie nationale pour la jeunesse autochtone*. Elle a été mise sur pied afin de fournir un cadre permettant aux institutions gouvernementales et aux organisations autochtones d'élaborer des politiques et d'offrir des programmes et des services destinés aux jeunes Autochtones.

- **Calgary Urban Aboriginal Initiative (CUAI):** L'initiative sur les questions autochtones urbaines de Calgary résulte d'un partenariat entre les gouvernements fédéral, municipal et provincial, les organisations autochtones et les prestataires de services. Cette initiative a été mise sur pied afin de susciter une plus grande participation de la collectivité autochtone vivant en milieu urbain à la planification et à l'élaboration de politiques et de programmes. Les membres de l'initiative s'efforcent de travailler au sein d'organisations en place, afin de réduire le plus possible le dédoublement des efforts. Le succès de l'initiative dépend en grande partie de la volonté des gouvernements de collaborer entre eux, de travailler en partenariat avec les organisations autochtones et de reconnaître qu'il est important que les Autochtones s'engagent activement dans les domaines qui les concernent.

Les initiatives suivantes sont également dignes de mention:

- Le gouvernement fédéral a collaboré avec le Manitoba et la Saskatchewan à la mise sur pied de guichets uniques fournissant des renseignements sur les services et les programmes à l'intention des Autochtones. Il s'agit du Guichet unique pour les Autochtones, à Winnipeg, et du projet ASK-Sask, en Saskatchewan. Ces initiatives visent à faciliter l'accès aux services.

- L'énoncé de politique du cadre de collaboration (*Framework for Cooperation Policy Statement*) élaboré par le gouvernement de la Saskatchewan en 2001 crée un environnement qui favorise la collaboration entre les gouvernements fédéral et provincial.

- En 1999, le Canada et le Manitoba ont signé un protocole d'entente visant une meilleure collaboration sur les questions autochtones en milieu urbain.

Ces différentes mesures montrent bien que les gouvernements fédéral et provinciaux, tout en conservant leurs champs de compétence propres, reconnaissent de plus en plus que, pour résoudre les problèmes des Autochtones en milieu urbain, tous les paliers de gouvernement, ainsi que les représentants de la collectivité autochtone, doivent travailler en collaboration.

Mais ce genre d'initiatives, si prometteuses soient-elles, risquent de devenir de simples réactions ponctuelles si personne n'assume la responsabilité de diriger les travaux relatifs aux politiques et aux mesures à prendre en matière de programmes et de services aux Autochtones vivant en milieu urbain. Compte tenu de la relation historique existant entre le gouvernement du Canada et les peuples autochtones, le Comité estime que le gouvernement fédéral doit assumer un rôle de direction en ce qui a trait à la représentation des populations autochtones urbaines et à la coordination des initiatives intergouvernementales.

Par conséquent, nous faisons la recommandation suivante :

Mesure recommandée

Qu'étant donné ses rapports fondamentaux, constitutionnels et fiduciaires avec les peuples autochtones du Canada :

- **Le gouvernement fédéral assume un rôle de leader en matière de coordination des initiatives multilatérales relatives aux programmes et aux politiques destinés à la population autochtone vivant en milieu urbain.**

- **Dans le cadre de la Stratégie pour les Autochtones vivant en milieu urbain, le gouvernement fédéral facilite l'élaboration de mécanismes intergouvernementaux officiels afin de répondre aux préoccupations générales de la population autochtone urbaine du Canada en ce qui a trait aux politiques, et afin de supprimer les cloisonnements actuels en matière d'élaboration de programmes et de prestation de services.**

- **Le gouvernement fédéral prenne des mesures pour assurer la présence et la participation d'organisations autochtones urbaines pertinentes au sein des mécanismes intergouvernementaux.**

MISER SUR LA RÉUSSITE – L'INITIATIVE DES CENTRES URBAINS POLYVALENTS POUR LES JEUNES AUTOCHTONES

Les organisations autochtones et les jeunes Autochtones ont dit le plus grand bien de l'Initiative des centres urbains polyvalents pour les jeunes Autochtones (ICUPJA) mise sur pied par le gouvernement fédéral. D'un bout à l'autre du pays, on nous a dit que l'ICUPJA avait fourni aux jeunes les ressources dont ils avaient grand besoin pour concevoir et élaborer des initiatives communautaires répondant à leurs besoins propres. Voici un petit échantillon des éloges exprimés à travers le pays au sujet de cette initiative :

> Nous recommandons que l'Initiative des Centres urbains polyvalents pour les jeunes Autochtones soit renouvelée pour cinq ans, compte tenu du succès remporté jusqu'à présent(76).
>
> Les ressources UMAYC ont servi à compléter les initiatives et les programmes existants tout en continuant de respecter les lignes directrices du programme UMAYC(77).
>
> Je voudrais maintenant aborder le problème du financement des centres autochtones urbains à vocation multiple en mettant l'accent sur l'importance que revêtent ces fonds pour des organismes comme le mien. Les budgets doivent être renouvelés cette année et j'aimerais par conséquent que vous insistiez pour que le financement soit renouvelé. Je recommanderais de maintenir le financement de la Maison de la jeunesse autochtone à vocation multiple en milieu urbain (UMAYC). J'encourage le Sénat à insister pour que ce financement soit maintenu. Ce centre pourrait jouer un rôle salutaire. Il pourrait nous aider à garantir l'accès à ces programmes aux jeunes Autochtones au lieu qu'ils soient refoulés parce qu'ils n'appartiennent pas à un groupe autochtone précis(78).
>
> Parmi les politiques et programmes qui favorisent les pratiques exemplaires à Montréal, nommons le Centre polyvalent urbain de la jeunesse autochtone, basé au Centre d'amitié, et le Conseil de la jeunesse autochtone de Montréal(79).
>
> Le programme des centres urbains polyvalents pour les jeunes Autochtones s'est avéré très utile dans bien d'autres cas que notre projet […] Ces initiatives ont donné aux Autochtones de nombreuses possibilités d'obtenir les services et l'aide supplémentaires dont ils ont

(76) *Délibérations*, 30 avril 2002, Mme Jaime Koebel, présidente, Aboriginal Youth Council, Association nationale des centres d'amitié.

(77) *Délibérations*, 23 avril 2002, M. Gerald Morin, président, Ralliement national des Métis.

(78) *Délibérations*, 12 février 2003, John Potskin, directeur, Société urbaine pour la jeunesse autochtone.

(79) *Délibérations*, 26 mars 2003, M. Eric Ravenelle, secrétaire, conseil d'administration, Centre d'amitié autochtone de Montréal.

> besoin. Je félicite Patrimoine canadien pour cette initiative. J'ignore si Mme Sheila Copps savait à quoi s'attendre lorsqu'elle a lancé ce projet, mais il a beaucoup aidé la communauté autochtone. Je l'en félicite[80].
>
> Notre programme de relations communautaire et de recrutement comporte deux volets dont nous sommes vraiment très fiers; tous deux sont financés par des fonds de Patrimoine Canada et de UMAYC[81].
>
> Les maisons de la jeunesse autochtone à vocation multiple en milieu urbain sont un merveilleux exemple de l'intégration des six pratiques exemplaires, dont j'ai parlé, en un format adaptable et réalisable en milieu urbain[82].

L'ICUPJA intègre plusieurs des principes clés et des pratiques exemplaires qui permettent une prestation efficace des services et qui ont été mentionnés ci-dessus. L'Initiative est notamment adaptée à la culture de ses clients; elle est souple et elle peut être adaptée aux priorités de la collectivité; elle a été élaborée en étroite collaboration avec les jeunes; et les services sont conçus et offerts dans les collectivités.

À l'origine, le gouvernement fédéral a consacré 100 millions de dollars, sur cinq ans (1998-2003), à l'ICUPJA. L'initiative devait améliorer les perspectives économiques, sociales et personnelles des jeunes Autochtones vivant en milieu urbain grâce à l'établissement d'un réseau de centres urbains polyvalents pour les jeunes. Le financement de l'Initiative a récemment été renouvelé pour deux autres années.

Les témoins ont exprimé deux réserves importantes au sujet de l'Initiative. Ils regrettent tout d'abord qu'elle soit d'une durée limitée, d'autant plus que les jeunes Autochtones ont besoin d'efforts continus, et non cycliques, pour les aider à relever les nombreux défis auxquels ils font face. Ils déplorent ensuite que, dans le cadre de l'Initiative, les fournisseurs doivent attendre longtemps avant de recevoir les fonds approuvés, ce qui leur cause d'importants problèmes. Ainsi, les organismes ont souvent dû payer d'importants frais bancaires pour pouvoir continuer à offrir des programmes ou des services à leurs clients en attendant de recevoir les fonds accordés. En plus de comporter des coûts humains, ces retards entraînent un gaspillage des fonds publics, qui ne sont pas utilisés dans l'intérêt général lorsqu'ils servent à payer des frais bancaires.

(80) *Délibérations*, 21 mars 2003, M. Lyle Donald, coordonnateur, Métis Cultural Dance Society.

(81) *Délibérations*, 21 mars 2003, M. Lewis Cardinal, directeur des services aux étudiants autochtones, Université de l'Alberta.

(82) *Délibérations*, 1er mai 2002, Mme Gail Valaskasis, directrice de la recherche, Fondation pour la guérison des Autochtones.

Malgré ces réserves, l'ICUPJA a connu beaucoup de succès, en permettant la création de programmes positifs destinés aux jeunes Autochtones vivant en milieu urbain. Par conséquent, le Comité est fermement convaincu que le gouvernement fédéral doit continuer à appuyer cette initiative qui a fait ses preuves.

En conséquence, nous faisons la recommandation suivante :

Mesures recommandées

Que en raison du succès que connaît l'Initiative des centres urbains polyvalents pour les jeunes Autochtones (ICUPJA) et de l'importance de celle-ci pour les jeunes Autochtones vivant en milieu urbain, le gouvernement fédéral, par l'intermédiaire du ministère du Patrimoine canadien :

- **Continue d'appuyer l'ICUPJA en s'engageant à fournir à l'Initiative un financement soutenu et à long terme.**

- **Augmente les fonds affectés à l'ICUPJA afin que les collectivités autochtones urbaines et les jeunes Autochtones vivant en milieu urbain puissent tirer tout le parti possible de cette fructueuse initiative.**

PARTIE V : LES BESOINS DES JEUNES

Ce que veulent les jeunes Autochtones, c'est ce que veulent aussi tous les autres jeunes Canadiens : l'espoir.

Mme Jamie Gallant,
Jeunesse et marché du travail, Congrès des peuples autochtones

Parmi toutes les questions qui touchent les citadins autochtones, les besoins les plus pressants et les plus urgents sont ceux des jeunes Autochtones. Nous sommes frappés par la nécessité absolue de satisfaire ces besoins – en particulier ceux des jeunes qui ont perdu contact avec leur héritage culturel et la communauté élargie dans laquelle ils résident. Dans les observations qui ont été présentées au Comité, les jeunes Autochtones ont été décrits de différentes manières :

- une génération qui vit une situation de désespoir à l'égard de l'avenir en raison des obstacles et de la discrimination auxquels ils sont confrontés(83);
- [des gens] vulnérables à la pauvreté, et à l'aliénation culturelle et sociale(84);
- [des personnes] vivant dans un monde caractérisé par la pauvreté, la violence et le racisme(85).

Par conséquent, il n'est malheureusement pas surprenant de constater que même si les taux de suicide ne sont sans doute que partiellement enregistrés, ils sont, selon les estimations, de cinq à six fois plus élevés chez les jeunes Autochtones que chez les autres jeunes Canadiens(86).

UNE MULTITUDE DE SOURCES DE TENSION

En compilant les observations qui leur ont été présentées, les membres du Comité ont déterminé les problèmes auxquels les jeunes Autochtones sont confrontés, en particulier dans les zones urbaines : perte de leur identité, de leur langue et de leur culture (ce qui engendre des sentiments d'isolement et d'aliénation dans un milieu urbain, et qui rend l'appartenance à un gang plus attrayante);

(83) *Délibérations*, 16 avril, Dwight Dorey, chef national, Congrès des Peuples Autochtones.

(84) *Délibérations*, 11 juin 2002, Matthew Coon Come, Chef national, Assemblée des Premières Nations.

(85) *Délibérations*, 18 février 2003, M. Randy Jackson, Aboriginal Persons Living HIV/AIDS Coordination Programmes (programmes de coordination des autochtones affectés par le VIH/SIDA), Réseau canadien autochtone du SIDA.

(86) Canada, *Agir selon ce que nous savons : La prévention du suicide chez les jeunes des Premières nations*. Rapport du Groupe consultatif sur la prévention du suicide.

- faibles niveaux de scolarité, faible fréquentation scolaire, hauts taux de chômage accompagnés de faibles perspectives d'emploi;

- absence de participation et d'appui des parents dans leur vie quotidienne (milieu familial dysfonctionnel, absence des parents);

- manque de compétences parentales chez les jeunes parents célibataires;

- abus d'alcool et consommation de drogues (alcool, marijuana, stupéfiants, essence, colle);

- violence physique et psychologique (conséquences transgénérationnelles du système d'internat, abus sexuel, violence familiale);

- difficultés à obtenir un logement (ils ne peuvent pas payer un logement convenable, viennent vivre en ville sans avoir un endroit où loger, utilisent les refuges);

- difficultés d'accès aux services (qui vont du manque d'argent pour les transports à l'ignorance des programmes et services offerts);

- pauvreté (qui affecte la santé et contribue à une mauvaise qualité de vie et à des taux élevés d'activités criminelles);

- racisme et discrimination (qui nuisent à l'estime de soi et à la confiance en soi, et favorisent l'hostilité envers la société élargie et les sentiments de marginalisation et d'aliénation).

Une fois déterminés les problèmes les plus importants auxquels sont confrontés les jeunes, il faut trouver les moyens de stimuler une dynamique plus constructive pour les jeunes citadins autochtones et atténuer leur exclusion sociale. Les membres du Comité ont observé qu'il n'y a pas qu'une seule réponse à cette question. Au contraire, la solution se trouve dans un ensemble de soutiens, notamment l'instruction, les loisirs, les services de transition urbaine, l'amélioration du marché de l'emploi, de solides compétences parentales ainsi que de solides services de soutien communautaire, culturel et familial. S'ils ne bénéficient pas de ces soutiens indispensables, les jeunes Autochtones et leurs familles auront de la difficulté à relever les défis auxquels ils sont confrontés et à avoir une qualité de vie comparable à celle des autres Canadiens. Dans la présente section, nous traitons des mesures que nous pouvons prendre pour fournir aux jeunes des débouchés et atténuer les pressions qu'ils subissent.

LES BESOINS DES JEUNES

1.1 Centres urbains pour les jeunes Autochtones

Les centres urbains pour jeunes Autochtones constituent une composante importante de l'éventail de services de soutien essentiels offerts aux jeunes Autochtones. À maintes reprises, les jeunes Autochtones ont insisté auprès du Comité sur la nécessité de mettre à leur disposition des installations confortables et accueillantes où ils pourraient se réunir. Ils ont parlé d'un endroit sûr, sans alcool ni drogues, où ils se retrouveraient avec leurs semblables,

développeraient leurs intérêts, apprendraient de leurs aînés ou encore tout bonnement où ils pourraient se rendre pour rencontrer d'autres jeunes. Un tel endroit est particulièrement important dans les centres urbains. Les témoins ont tous convenu que les foyers pour les jeunes sont une nécessité dans les villes et qu'ils aident les jeunes à faire la transition de la réserve et de la collectivité rurale à la vie urbaine.

> Lorsque nous examinons les tendances démographiques, nous nous rendons compte que nous avons besoin dans les communautés urbaines de foyers pour les jeunes […] Les jeunes autochtones veulent avoir un endroit où aller et où ils se sentent chez eux, ils veulent avoir accès, dans les centres urbains, à un foyer lorsqu'ils sont loin de chez eux. Voilà ce que veulent les jeunes de notre communauté(87).

On prévoit que les centres urbains pour les jeunes Autochtones serviraient de contrepoids à la dislocation culturelle et sociale que subissent de nombreux jeunes lorsqu'ils arrivent dans une ville ou même lorsqu'ils y résident depuis longtemps. En créant des lieux où les jeunes peuvent se rattacher à leurs traditions culturelles, à leurs semblables et à leurs aînés et où ils peuvent explorer les perspectives d'épanouissement que leur offre la ville, ces centres jouent le rôle de solution de rechange intéressante indispensable à la vie dans la rue ou à l'association à un gang. Un jeune homme a raconté comment le Centre urbain Keewatin pour jeunes, à Winnipeg offre une saine solution de remplacement à des comportements dangereux :

> Certains jeunes ont des antécédents d'association aux gangs et de vie dans la rue, de consommation excessive de drogues et d'alcool. Le programme les a aidés et a eu une incidence sur eux en leur offrant une alternative intéressante à ce mode de vie(88).

Un grand nombre de jeunes citadins autochtones ne peuvent bénéficier d'un accès facile à une communauté autochtone à qui ils peuvent s'adresser pour obtenir un soutien. De ce fait, de nombreux jeunes ressentent un sentiment profond d'aliénation. Ce sentiment est amplifié dans les zones urbaines où l'image de la principale culture est si dominante. Un groupe a parlé « des difficultés que doivent surmonter les jeunes vivant dans les villes en raison de leur isolement de leur peuple et de leur culture »(89). De même, un autre groupe a évoqué les défis auxquels sont confrontés les jeunes citadins pour conserver leur identité ou pour composer avec leur identité dans un milieu qui « manifeste de l'indifférence, voire souvent de l'hostilité envers les cultures autochtones »(90). Les centres pour les jeunes offrent un point de liaison aux jeunes Autochtones qui viennent vivre ou qui vivent actuellement dans les zones urbaines.

Une très grande majorité de jeunes ont indiqué qu'ils voulaient des espaces positifs où ils pourraient aller et où ils ne seraient pas traités comme des personnes

(87) *Délibérations*, 1er avril 2003, Anne Lesage, Centre d'amitié autochtone de Thunder Bay.

(88) *Délibérations*, 17 mars 2003, Table ronde de la jeunesse de Winnipeg, M. Jon Henderson, coordonnateur de projet jeunesse, Initiative jeunesse de Keewatin Winnipeg.

(89) *Délibérations*, 12 février 2003, M. John Potskin.

(90) PCO (GCP), *Stratégie pour les autochtones vivant en milieu urbain* : *une analyse*, p. 1.

irresponsables ou comme des problèmes qu'il faut régler. Alors que la plupart des programmes sont axés sur la pathologie sociale qui consiste à être citadin et Autochtone, les jeunes nous ont dit qu'ils voulaient des lieux offrant des services de soutien où ils peuvent se rendre et tirer parti de leurs intérêts, développer leurs talents et stimuler leurs capacités à commander, un lieu où ils sont autres choses que la somme de leurs problèmes :

> Lorsque je suis arrivé ici pour la première fois, je n'avais pas d'endroit où aller et donner rendez-vous et me sentir bien avec moi-même sans avoir à me rendre à un centre quelconque qui me cataloguerait sans doute comme un jeune qui n'a pas de foyer et qui a besoin d'une boisson chaude et d'un repas. Et je pense que cela est bien triste. Nous devrions avoir à notre disposition des ressources, des programmes qui nous permettent de nous réunir, d'établir des liens avec d'autres jeunes autochtones. Il n'existe aucun endroit où je peux vraiment faire ces choses si je ne suis pas catalogué comme une personne qui a des problèmes(91).

À Winnipeg, le Comité a eu l'occasion de visiter un centre exploité par des jeunes au nord de la ville, l'Initiative jeunesse de Keewatin Winnipeg (IJKW). Les membres du Comité ont été chaleureusement accueillis par les coordonnateurs jeunesse et par les jeunes participants, et ils ont vu et entendu de vive voix comment cette initiative améliorait la vie des jeunes. Un témoin nous a expliqué comment le IJKW l'avait aidé à apporter des changements positifs à son ancien mode de vie :

> J'ai eu de la chance de rencontrer les personnes de l'Initiative jeunesse […] parce qu'à 22 ans, j'ai décidé de modifier mon mode de vie. J'étais un membre actif et reconnu des gangs de rue dans le nord de la ville […] Je suis reconnaissant de l'aide que j'ai reçue et j'ai saisi cette occasion pour me prouver à moi-même et à ma famille ce que je suis vraiment(92).

Un autre jeune homme nous a dit comment il a trouvé un soutien et un sentiment d'appartenance parmi ses semblables :

> Quand je suis arrivé à Winnipeg, j'ai eu des problèmes, comme avec les gangs et d'autres ennuis […] J'avais besoin d'une porte de sortie et cela n'a pas été facile. Puis je suis venu ici. J'ai pu m'asseoir avec eux (les coordonnateurs jeunesse) et ils ont vu exactement ce que je pouvais faire. Chris et John m'ont dit qu'ils savaient quel genre de personne que j'étais et ce que je pouvais faire, et qu'ils n'auraient qu'à m'aider pour que je le trouve moi-même […] et maintenant les choses sont beaucoup plus faciles lorsque j'ai des problèmes ici en

(91) *Délibérations*, 18 mars 2003, Table ronde de la jeunesse de Vancouver, Mme Ginger Gosnell.

(92) *Délibérations*, 17 mars 2003, Table ronde de la jeunesse de Winnipeg, M. Ron Chartrand.

> ville. Je peux m'adresser à toutes ces personnes et ils me soutiendront corps et âme[93].

Nous sommes convaincus que le sentiment d'appartenance que les jeunes éprouvent au Centre, ainsi que la fierté liée à cette appartenance et à la réussite des uns et des autres, est attribuable au fait que ce centre leur appartient – à eux tous. Le Centre est vraiment un lieu sûr pour ces jeunes; un refuge contre un environnement souvent agressif et hostile. Il est difficile d'imaginer que le sens d'appartenance à la communauté qui existe au Centre pourrait être obtenu dans une institution ordinaire. Ce sentiment d'appartenance est attribuable au fait que les jeunes sont entourés de personnes qui ont vécu des expériences semblables, qui partagent un vécu identique et qui ont livré les mêmes combats. Ensemble, ces jeunes s'aident mutuellement à instaurer la confiance dont ils ont besoin pour réussir dans une communauté élargie. Une jeune femme nous a raconté comment son appartenance à l'Initiative jeunesse de Keewatin Winnipeg l'avait aidée à instaurer en elle la confiance et l'estime de soi :

> J'ai été obligée d'abandonner l'école à l'âge de dix-sept ans parce que je devais commencer à payer un loyer. Le programme m'a aidée à reprendre mes études secondaires […] J'ai l'intention de terminer mes études et de m'inscrire à l'Université du Manitoba et d'atteindre le but que je m'étais fixé depuis longtemps, être travailleuse sociale. Maintenant je suis convaincue que je peux le faire[94].

Une autre a ajouté :

> L'Initiative jeunesse de Keewatin est sans aucun doute l'un des meilleurs programmes que j'ai vu mettre en œuvre, parce qu'il est axé non seulement sur l'aspect récréatif mais également sur les quatre volets de l'épanouissement personnel. À mes yeux, il s'agit d'un centre de jeunesse réussi. C'est précisément ce genre d'initiative que nous encourageons dans nos communautés ainsi que dans leurs communautés, en adoptant une approche holistique. Il ne s'agit pas de créer uniquement un centre de loisir, mais également d'inculquer des valeurs et de créer un sentiment d'identité[95].

(93) *Délibérations*, 17 mars 2003, Table ronde de la jeunesse de Winnipeg, jeune participant.

(94) *Délibérations*, 17 mars 2003, Table ronde de la jeunesse de Winnipeg, Mme Tracey Bradburn.

(95) *Délibérations*, 17 mars 2003, Kathleen McKay, Conseil de la jeunesse de l'ACM, Assemblée des chefs du Manitoba.

ACTIVITÉ MODÈLE

Initiative jeunesse de Keewatin Winnipeg

L'Initiative jeunesse de Keewatin Winnipeg (IJKW) est un projet communautaire dirigé par des jeunes. Ses installations, qui sont situées dans un quartier du nord de Winnipeg, offrent un accès facile à un centre communautaire de ressources pour la jeunesse.

Mise sur pied au cours de l'été 2001, l'IJKW offre aux jeunes un environnement sûr et intéressant et contribue à ériger une communauté plus sûre et plus saine.

L'IJKW compte deux coordonnateurs jeunesse sur place; trente-deux jeunes participent actuellement à la deuxième phase du projet.

L'organisme vise à fournir aux jeunes, des compétences, des ressources et des occasions qui les rendent aptes à l'emploi ou qui leur permettent de poursuivre leurs études; une compréhension et une prise de conscience des domaines des loisirs, de la santé et de la culture; des occasions de faire du bénévolat et du placement professionnel; des séances de formation et des ateliers dans des domaines qui les touchent, et de l'aide dans l'élaboration d'un cheminement de carrière.

L'IJKW est destinée aux jeunes Autochtones de 15 à 19 ans qui sont au chômage et qui ont quitté l'école depuis au moins trois mois.

Il est prévu que les centres urbains pour jeunes Autochtones fourniront une programmation holistique – un ensemble de soins nécessaires pour améliorer la vie des jeunes citadins autochtones. En répondant aux besoins sociaux, éducatifs, spirituels, récréatifs et artistiques des jeunes citadins autochtones, ces centres dépasseront le « modèle actuel d'intervention en cas de crise » pour fournir un modèle qui appuie et met en œuvre les aspirations des jeunes autochtones. Selon une jeune femme :

> La prestation par les centres de la jeunesse des services de santé et des services de santé mentale est importante. Les jeunes autochtones veulent et ont besoin d'un lieu pour se rencontrer et pour y passer du temps et ainsi qui les détourne des comportements destructeurs. Ce type de centres est important. Il existe d'excellents centres actuellement. Ce serait un défi que d'essayer de combler ces lacunes,

> d'évaluer les centres qui réussissent et de veiller à ce qu'ils soient répartis dans diverses communautés[96].

À Vancouver, la (Urban Native Youth Association (UNYA) est en train de constituer un centre pour les jeunes. Ce centre, qui devrait être terminé dans deux à quatre ans, sera doté d'un gymnase, d'un théâtre, d'un studio de sculpture, de haltes-accueils pour adolescents et préadolescents, d'une école alternative, de services d'initiation à la vie professionnelle, d'un laboratoire informatique et des lieux d'hébergement de seconde étape[97]. Lorsqu'elle a décrit la nécessité de mettre sur pied de tels centres afin d'aider les jeunes Autochtones à vaincre les pressions de la vie urbaine, l'UNYA a déclaré ce qui suit au Comité :

> Il existe une solution à ce problème : nous pouvons offrir aux jeunes gens une place qui est la leur. Ils ont besoin d'un lieu qu'ils peuvent contrôler et diriger. Nous avons besoin d'un lieu où les jeunes peuvent recommencer à s'amuser. Nos enfants ne jouent plus. Nous sommes également trop occupés à essayer de les aider. Nous tentons constamment de les aider et de panser leurs plaies, mais nous ne jouons plus avec eux. Nous devons le faire davantage. Il est essentiel que les enfants s'amusent[98].

L'emplacement de ces centres de la jeunesse doit également être examiné avec soin. Selon les témoins, les jeunes Autochtones préfèrent avoir accès à des programmes et des services offerts dans leurs quartiers plutôt qu'être obligés de se déplacer au centre-ville. Une jeune femme a résumé ainsi son hésitation à recourir aux services offerts aux jeunes par le centre d'accueil situé dans la partie malfamée de l'est de Vancouver :

> Je ne me suis pas rendue dans la partie est parce que ma famille m'a prévenue que cette partie de la ville était malfamée, mais c'est là que sont situés les principaux services. Par conséquent, j'évite ces quartiers[99].

Les témoins qui se sont présentés devant le Comité ont recommandé unanimement la création de centres pour jeunes Autochtones; nous appuyons cette recommandation avec vigueur. Nous avons été impressionnés par ce que nous avons vu et entendu au sujet des possibilités qu'offrent ces centres. En reconnaissait le besoin d'atténuer les pressions et les défis auxquels sont confrontés les jeunes Autochtones dans la ville, les auteurs du *Rapport de la Commission royale sur les peuples autochtones* ont également souligné l'importance de créer des centres de la jeunesse.

---

(96) *Délibérations*, 4 juin 2002, Mme Jelena Golic, intervenante jeunesse, Association des femmes autochtones du Canada.

(97) Mémoire présenté par la Urban Native Youth Association.

(98) *Délibérations*, 19 mars 2003, Jerry Adams, Urban Native Youth Association.

(99) *Délibérations*, 18 mars 2003, Table ronde de la jeunesse de Vancouver, Mme Amy Parent.

En conséquence, le Comité fait la recommandation suivante :

Mesure recommandée

> **Que le gouvernement fédéral, en collaboration avec les gouvernements provinciaux et les représentants et les organismes pertinents des jeunes Autochtones vivant en milieu urbain, fournisse des fonds d'immobilisation pour la création, dans les communautés urbaines où est concentrée une population importante d'Autochtones, de centres pour jeunes citadins autochtones. Ces centres seront situés dans des endroits facilement accessibles aux jeunes.**

Le cas échéant, ces centres peuvent être constitués dans des installations existantes telles que les centres d'accueil, les centres communautaires ou les écoles. Cependant, nous insistons sur la recommandation faite par les témoins de mettre sur pied, lorsque le nombre le justifie, des centres de jeunesse distincts.

1.2 Programmes de transition à la vie urbaine

Les jeunes Autochtones déménagent en ville pour diverses raisons. La plus courante, c'est le désir d'améliorer leur accès à l'éducation et à l'emploi. Quels que soient leurs motifs pour venir vivre en ville, de nombreux jeunes Autochtones éprouvent un sentiment profond de dislocation culturelle et d'impuissance lorsqu'ils arrivent en milieu urbain. Malgré le désir d'y préparer pour eux-mêmes un meilleur avenir, de nombreux jeunes ne sont tout simplement pas prêts à relever les défis de la vie urbaine. Au cours de nos audiences, on nous a souvent répété que :

> De nombreux jeunes manquent de connaissances pratiques et d'aptitudes sociales de base, et ils ne savent pas comment faire face aux principaux problèmes sociaux ni comment profiter des occasions de se sentir de véritables membres de la société élargie(100).

Par conséquent, en l'absence des ces qualités essentielles, la transition vers une vie urbaine réussie est particulièrement problématique. Parce qu'ils ne possèdent pas les ressources personnelles suffisantes et ne bénéficient pas du soutien de la communauté, de nombreux jeunes Autochtones risquent d'adopter d'autres façons d'acquérir un sentiment d'appartenance. Les gangs deviennent souvent pour les jeunes Autochtones un moyen d'acquérir un sentiment d'appartenance à la communauté ainsi que de prendre contact avec d'autres et de trouver leur identité.

La discrimination est également une cruelle réalité que les jeunes Autochtones doivent combattre quand ils déménagent dans une ville et elle constitue sans doute pour eux une

(100) Mémoire présenté par Nova Lawson, p. 3 (traduction).

des principales difficultés de la vie urbaine. Le racisme peut, et est souvent la source d'immenses difficultés pour les jeunes. Selon des témoins :

- Rien n'est plus dévastateur pour un jeune que le racisme, quelque que soit son origine ancestrale[101].

- Le racisme, la discrimination et une méconnaissance générale de l'histoire des autochtones continuent de défavoriser les jeunes dans tous les paramètres du milieu urbain[102].

- Les conséquences de la discrimination sont intériorisées et se manifestent par des sentiments d'isolement qui entraînent une baisse d'estime de soi qui, parfois, ne s'efface jamais[103].

Le Comité estime que la discrimination, qu'elle soit réelle ou perçue, subtile ou institutionnalisée, a réduit la pertinence des programmes offerts à l'ensemble des jeunes Autochtones et affaibli le désir de ces jeunes d'accéder aux services.

Un grand nombre de représentants d'organismes et de dirigeants communautaires autochtones et même de jeunes Autochtones nous ont dit que pour que les jeunes puissent réussir leur adaptation au mode de vie urbain, il leur faut un soutien et des services de défense de leurs droits. Nous avons été troublés par le fait que les jeunes ignoraient souvent totalement à quels programmes et services ils avaient accès, à qu'ils devaient s'adresser pour y avoir accès ou avec qui ils pouvaient s'entretenir pour obtenir de l'information sur les services de soutien mis à leur disposition.

Nous devons veiller à mettre à la disposition des jeunes un service de meilleure qualité en ce qui a trait à la transition à la vie urbaine. Malgré cette nécessité, les gouvernements ont accordé très peu d'attention à ce type de programme. Dans son inventaire des programmes et des services offerts aux citadins autochtones, la Canada West Foundation a constaté que :

> Bien que la transition du milieu rural ou de la réserve à une grande ville peut s'apparenter à immigrer d'un pays étranger au Canada, **nous avons trouvé que le gouvernement du Canada ne finançait pas autant les programmes de transition des peuples autochtones que ceux des immigrants récemment arrivés au Canada**. Les programmes de transition des autochtones à la vie urbaine ont reçu moins de cinq cents par chaque dollar dépensé pour l'établissement et la transition des immigrants[104]. [C'est nous qui soulignons]

De ce fait, les programmes qui sont indispensables aux Autochtones pour qu'ils réussissent leur transition vers les centres urbains ou améliorent leur qualité de vie dans les villes n'existent pas ou sont offerts en très petit nombre.

---

(101) *Délibérations*, 17 mars 2003, Elaine Cowan, présidente, groupe Anokiiwin.

(102) Mémoire présenté par Nova Lawson.

(103) Mémoire présenté par la Manitoba Indian Education, p. 6.

(104) *Délibérations*, 17 juin 2003, M. Calvin Hanselmann.

Activité modèle
Programme de transition urbaine

La Manitoba Indian Education Association Inc. (MIEA) est un organisme de services à but non lucratif destiné aux étudiants. Dans le cadre de son mandat, la MIEA fournit aux jeunes Autochtones qui sont venus en ville pour poursuivre leurs études, les services de liaison et de défenses de leurs droits dont ils ont besoin pour s'adapter à leur nouvel environnement.

En outre, nous trouvons qu'on n'a pas suffisamment examiné les possibilités d'établir des liens entre les programmes de transition urbaine des centres ruraux et des centres urbains. Selon les témoins, ***les compétences, la formation et l'expérience que les jeunes transportent dans leur bagage quand ils migrent, déterminent dans une très large mesure, la réussite à leur arrivée en ville***. Malgré l'importance reconnue de cette phase pré-migratoire pour l'adaptation réussie à la vie urbaine, il semblerait que peu ou aucun counseling pré-migratoire ne soit offert. Qui plus est, nous savons que sur le plan démographique, la mobilité entre les réserves et les zones urbaines est très importante. Selon un témoin :

> Il est difficile de faire une distinction entre les problèmes de la vie urbaine et les problèmes qui ont une incidence sur les réserves. Par exemple, lorsque des gangs de rue autochtones se constituent à Winnipeg, ils font leur recrutement dans les réserves, les prisons, etc. Les gens déménagent dans les villes parfois en raison des problèmes de logement qu'ils rencontrent sur la réserve. Par conséquent, il existe un lien tout à fait manifeste entre ces deux problèmes. Nous devons adopter une approche holistique du problème parce que le lien est évident[(105)].

Par conséquent, il faudrait étudier la possibilité de créer un réseau plus vaste entre les organisations urbaines et les communautés des réserves et des campagnes afin que les jeunes soient mieux accompagnés dans leur transition vers les milieux urbains.

En se fondant sur les preuves qui lui ont été présentées, le Comité croit fermement qu'il faut mettre sur pied des services de transition à la vie urbaine destinés aux jeunes Autochtones dans les principales agglomérations urbaines du Canada, afin que les jeunes qui migrent vers les villes bénéficient de services de soutien positif et soient dirigés vers les organisations appropriées susceptibles de pouvoir les aider avec leurs problèmes de transition. Voici quelques exemples de services essentiels :

(105) *Délibérations*, 27 novembre 2001, M. Fred Caron.

- programme de soutien au logement et présentation de logement;
- services d'emploi et de formation;
- capacités de lecture et d'écriture en anglais;
- services de counseling, notamment le counseling pré-migratoire;
- services de défense des droits et de liaison;
- planification des études et de la carrière;
- information sur les programmes et les services offerts.

Ces services devraient, à leur tour, être associés aux communautés d'origine par l'intermédiaire de partenariats efficaces. Nous sommes convaincus que durant cette période de transition critique pour les jeunes, ce programme de transition contribuera à réduire les sentiments d'isolement qui résultent de l'éloignement de leur communauté, les aidera à s'intégrer d'une manière positive dans une communauté élargie et leur permettra d'éviter de se tourner vers les autres pour acquérir un sentiment d'appartenance, à savoir les gangs de jeunes ou d'autres groupes susceptibles de les influencer négativement.

En conséquence, le Comité recommande ce qui suit :

Mesure recommandée

> **Que le gouvernement fédéral, en collaboration avec les organisations autochtones pertinentes, mette sur pied à l'intention des jeunes citadins autochtones, des programmes de transition appropriés culturellement et axés sur la communauté. Des efforts devront être faits pour établir des liens entre les services de transition pour jeunes Autochtones et les communautés des réserves et des campagnes.**

1.3 Sport, art et loisirs

> *L'une des choses qui m'a aidé à rester dans le droit chemin est ma participation aux sports et aux loisirs. Je pense que si je n'avais pas eu cet exutoire je ne serais pas assis dans cette pièce aujourd'hui …*
>
> ***Rob Campre,***
> **Directeur, Edmonton Urban Autochtone Affairs Committee**

Les bénéfices que les jeunes tirent du sport sont bien connus. Le Comité croit que les jeunes Autochtones, tout comme les autres jeunes, ont besoin de loisirs et de voies positives pour canaliser leurs énergies. Les activités de loisirs et de sports offrent aux jeunes des substituts sains à la consommation d'alcool et de drogues. Elles sont également efficaces pour

soulager l'ennui, qui en lui-même, est la cause de nombreux comportements négatifs qu'adoptent les jeunes. Le sport aide également à structurer la vie des jeunes. La discipline, le travail d'équipe et l'établissement d'objectifs procurent des avantages complémentaires qui peuvent se répercuter sur d'autres facettes de leur vie. Nous admettons, cependant, au vu des éléments de preuve, que les activités récréatives abordables pour les jeunes Autochtones vivant dans les zones urbaines font grandement défaut. Il faut faire des efforts soutenus pour mettre sur pied, à grande échelle, des installations sportives et récréatives afin d'atténuer la vulnérabilité permanente d'un nombre croissant de jeunes Autochtones à l'égard du dysfonctionnement social et physique.

Il est difficile de contester le lien qui existe entre la disponibilité des activités récréatives et l'absence de comportements antisociaux. Les personnes privées d'activités constructives peuvent être amenées à adopter durant toute une vie des modèles permanents de comportement destructeur. Un témoin qui a pris la parole au cours des audiences que nous avons tenues à Vancouver a décrit à notre intention les conséquences qu'a l'absence d'activités récréatives sur les jeunes de sa communauté :

> Nos gamins, les petits préadolescents et les adolescents sautaient de l'autobus scolaire, prenaient une cigarette, une dose d'une quelconque drogue ou traînaient dans les rues et s'attiraient des ennuis. Rien ne les atteignait ou les occupait de manière constructive et positive(106).

L'absence d'installations récréatives adéquates incite les jeunes à adopter des comportements nuisibles telles que la surconsommation d'alcool et de drogue comme échappatoire à leur ennui.

> Notre jeunesse s'ennuie. Il semblerait qu'il s'agisse d'un problème commun non seulement aux jeunes Autochtones mais également aux jeunes en général, à une différence près toutefois. Les jeunes Autochtones ne bénéficient pas des mêmes possibilités que les non Autochtones. Ils sont confrontés à des taux élevés de pauvreté, de chômage, d'itinérance, de violence, de problèmes de santé, de mauvais traitement, de violence familiale, d'exploitation sexuelle, pour ne citer que ces problèmes. Si on ajoute l'ennui à cette liste, les résultats sont désastreux – suicide, surconsommation d'alcool et de drogue, incarcération et le cycle permanent de violence entre générations(107).

Selon les témoins, le sport est un moyen efficace et positif d'apporter de l'aide aux jeunes à risques. Bien que les activités sportives soient une distraction, bon nombre de programmes dont on nous a parlé sont élaborés de telle manière à offrir des avantages indirects aux jeunes participants. Les critères de participation comprennent souvent la formation en dynamique de la vie, le perfectionnement en leadership, le tutorat et l'obligation de fréquenter

(106) *Délibérations*, 19 mars 2003, Gail Sparrow, Première Nation Musqueam.

(107) Mémoire présenté par le Conseil des peuples autochtones du Nouveau-Brunswick.

l'école régulièrement. Ainsi compris, les programmes sportifs et récréatifs ont pour but de soutenir une vaste gamme de comportements sains parmi les jeunes tout en mettant en valeur leur potentiel dans d'autres domaines.

Il existe un grand nombre d'excellents exemples de programmes qui utilisent le sport et les loisirs comme moyen d'offrir plus de possibilités aux jeunes. Nous avons été particulièrement impressionnés par le travail qu'a effectué le Manitoba Sport and Recreation Council Inc. afin d'aider les jeunes des quartiers déshérités de Winnipeg à participer à des camps sportifs par l'intermédiaire du programme Winnipeg Aboriginal Sport Achievement Centre. Les jeunes des écoles des quartiers défavorisés sont recrutés par les coordonnateurs autochtones et on leur offre une occasion unique de participer à des camps sportifs – occasion qui serait normalement hors de portée de la plupart de ces jeunes. Pendant environ sept semaines au cours de l'été, quelque 1 000 jeunes se voient offrir des repas tous les jours et une occasion de voir se dérouler une gamme d'activités récréatives et d'y participer dans un environnement qui tient compte de leurs différences culturelles.

Les arts offrent également aux jeunes des débouchés positifs. Le théâtre, la musique, les contes et la danse fournissent aux jeunes des modes d'expression positifs. Lorsqu'elles se sont présentés devant le Comité, Mesdames Laura Milliken et Jennifer Podemski de Big Soul Productions ont déclaré aux membres que les arts leur avaient pour ainsi sauvé la vie. Nous avons souvent entendu un message semblable de la part des jeunes :

> Je suis une danseuse métisse; c'est cette activité qui m'a évité d'avoir des ennuis. Même lorsque j'ai eu des problèmes de toxicomanie ou des problèmes avec la police, je pouvais toujours aller danser. Grâce à la danse, je suis venue à Ottawa de nombreuses fois et je pense que le fait de venir ici a beaucoup changé ma vie. Je pense que nous avons besoin de programmes récréatifs pour les jeunes, qu'ils soient culturels ou sportifs. Les jeunes ont besoin d'activités dont ils seront fiers et je pense que nous devons favoriser celles-ci[(108)].

On nous a parlé de plusieurs programmes qui utilisent les arts comme véhicule pour favoriser l'estime de soi, l'interaction sociale et la formation en dynamique de vie. La Metis Cultural Dance Society est un exemple de programme qui offre aux jeunes métis l'occasion d'apprendre la danse, la culture et la pratique du violon traditionnelles.

(108) *Délibérations*, 11février 2003, M. John Potskin.

ACTIVITÉ MODÈLE

Awareness Through Art est un programme holistique offert par le Native Canadian Centre de Toronto, qui cible les « jeunes en transition » et les jeunes qui cherchent à apporter des changements positifs à leur vie.

Le programme utilise le théâtre et d'autres moyens d'expression artistique afin d'ouvrir les jeunes à la prise de risque positive, de les réintégrer dans la communauté autochtone de Toronto, de les faire bénéficier du soutien de leurs semblables et de leurs aînés, et de leur permettre d'acquérir l'estime de soi.

La participation à ce programme favorise l'établissement de relations et communique aux jeunes – pour la plupart d'entre eux, pour la première fois – un sentiment profond d'appartenance à la communauté et le rôle qui est le leur dans cette communauté.

Les activités récréatives accessibles à tous ne sont pas les seuls programmes qui soient bénéfiques pour les individus. Le sport, les arts et les loisirs peuvent également contribuer à réunir des communautés entières. On nous a entretenus des effets dévastateurs et transgénérationnels qu'ont eus et que continuent d'avoir les internats sur les familles. Ce lourd héritage du colonialisme, notamment les violences sexuelles et physiques, rend difficile le maintien de la santé et de la cohésion au sein des familles autochtones[(109)]. Par conséquent, de nombreux foyers et communautés autochtones se sentent profondément éloignés les uns des autres. Les parents sont souvent absents et les jeunes sont abandonnés.

Au cours des observations présentées au Comité, on nous a parlé de l'effet restaurateur que les activités sportives et récréatives ont eu sur les communautés. Le programme de basket-ball Night Hoops, par exemple, a été conçu pour répondre à un besoin dégagé par la communauté d'essayer d'établir un lien entre les jeunes et la communauté. Les résultats sont impressionnants :

> Nous sommes allés d'une participation nulle à une pleine participation. Le gymnase qui était vide les lundis soirs est maintenant rempli de parents qui regardent leurs enfants jouer au basket-ball. Les parents, les frères, les soeurs, les cousins et cousines, les tantes et les oncles viennent tous soutenir les enfants. Le basket-ball est devenu une activité qu'on attend avec impatience […] Quand vous vous rendez au centre, vous voyez de l'enthousiasme, de la vie, du plaisir et de la participation. Les enfants qui traîneraient normalement dans les rues participent maintenant à une activité productive, qui est bonne pour eux, car elle éveille leur esprit et

(109) *Délibérations*, 30 avril 2002, Mme Gail Valaskakis.

> développe leur corps. Cela leur fait vraiment du bien que leurs parents viennent les voir jouer. Les parents sont les personnes les plus importantes dans leur vie[110].

Comment un programme de basket-ball mis sur pied pour les jeunes a-t-il permis d'accomplir autant de choses? La répondre est simple. Le programme a été conçu pour être très inclusif. Toutes les personnes qui y participent – arbitres, marqueurs, chronométreurs, exploitants des casse-croûte – font partie de la communauté. Les capacités d'entraîneur et la connaissance du basket-ball n'étaient pas des critères essentiels pour participer au programme. « Il existe sûrement des entraîneurs hautement plus qualifiés, des personnes qui possèdent beaucoup plus de connaissances » nous a-t-on dit, « mais ce que nous voulions, c'était de mettre en valeur le potentiel des membres de notre communauté. D'autres adultes exerçant des responsabilités de chef dans la communauté se sont impliqués dans le programme et, à mes yeux, le rôle le plus important qu'ils ont joué a été celui de chefs de claque. »[111] Le programme de basket-ball Night Hoops et d'autres programmes semblables dans l'ensemble du pays sont, nous sommes convaincus, un facteur de protection pour la jeunesse. L'esprit communautaire, le sentiment d'appartenance et d'autonomie qu'il peut engendrer sont essentiels au bien-être des jeunes.

Inciter les jeunes Autochtones à participer à une activité sportive nécessite le financement et l'appui du gouvernement. La pauvreté est souvent un grand obstacle à la participation des jeunes Autochtones aux activités sportives grand public. Les coûts de l'équipement, des frais d'inscription et du transport sont souvent inabordables, en particulier en ce qui a trait aux sports les plus coûteux comme le hockey. Les familles n'ont tout simplement pas les ressources financières pour permettre à leur enfant de participer à ces programmes.

> Il est souvent difficile d'inciter un enfant à prendre en compte ce type de carrière lorsque la pauvreté constitue un problème majeur dans sa vie. Certains enfants n'ont même pas un maillot de bain. Notre sondage a révélé que sur 1 000 enfants interrogés, seuls 10 p. 100 possèdent leur propre équipement sportif. Ces chiffres sont décourageants et peuvent vous éclairer sur les problèmes réels auxquels les enfants des grandes villes sont confrontés[112].

(110) *Délibérations*, 19 mars 2003, Mme Gail Sparrow.

(111) *Délibérations*, 19 mars 2003, Misty Thomas, Programme de basket-ball Night Hoops.

(112) *Délibérations*, 17 mars 2003, Daryl Bruce, directeur administratif, Manitoba Sports and Recreational Council.

ACTIVITÉ MODÈLE
Programme de basket-ball Night Hoops, Musqueam (C. -B).

Le programme Night Hoops a démarré en janvier 1996 sous la forme d'un projet pilote. Comme son nom le laisse entendre, il s'agit d'un programme de basket-ball de fin de soirée destiné aux jeunes en danger de 13 à 18 ans. Il a initialement été envisagé dans le but de trouver une solution à l'accroissement du non respect des conditions de probation.

Quand il a débuté, le programme comptait 12 équipes qui jouaient dans six installations de sport dans l'est de Vancouver. Au plus fort de ses activités, plus de 40 équipes jouaient dans environ 30 installations et plus de 500 adolescents autochtones participaient à cette activité chaque semaine. Près de 3 000 adolescents ont bénéficié de ce programme durant les sept années de son existence.

Tous les jeunes qui participent à ce programme ont été dirigés vers celui-ci par une des sources suivantes : les agents de probation, les policiers, les administrateurs ou conseillers scolaires, les travailleurs des services à la jeunesse ou tous autres professionnels des services sociaux.

Lorsqu'ils sont inscrits dans ce programme, les jeunes reçoivent non seulement un entraînement au basket-ball, mais assistent également à un certain nombre d'ateliers éducatifs qui ont lieu avant les matchs et qui portent sur des sujets comme les aptitudes professionnelles, les problèmes de santé et le perfectionnement des qualités personnelles.

Le programme vise à rendre le fait de jouer au basket-ball avec des amis plus amusants que de faire rien du tout, faute de n'avoir rien d'autre à faire de ses soirées les vendredis et les samedis.

À maintes reprises, les témoins nous ont fait part de la difficulté d'avoir accès à un financement qui leur permettrait d'offrir aux adolescents et aux enfants autochtones des programmes sportifs et de soutiens connexes :

> Ce qui m'étonne dans ces deux initiatives, c'est la difficulté rencontrée à obtenir un financement en dépit du fait que de nombreux éléments de recherche indiquent que ces programmes sont très bons[113].

(113) *Délibérations*, 19 mars 2003, Mme Misty Thomas.

> Il arrive souvent que les arts, la musique, le théâtre soient les premiers éléments que l'on supprime dans les systèmes ou les programmes scolaires; je suis ici pour vous parler des conséquences qu'ont ces suppressions sur notre communauté[114].

Il est difficile d'obtenir un financement adéquat et durable pour ce genre de programme parce qu'on a tendance à donner la priorité à des domaines qui ont des besoins plus importants, tels que la santé, l'emploi, le logement et l'éducation. Cependant, ces programmes proactifs sont essentiels pour découvrir les talents, les capacités, les points forts et la valeur des jeunes Autochtones. Nous sommes impressionnés par les témoignages que nous avons entendus sur cette question et nous sommes persuadés que ces programmes permettent de mettre en valeur le potentiel des jeunes, de les rattacher d'une manière amusante et positive à leur communauté et de les éloigner de passe-temps moins intéressants. Par conséquent, nous soutenons avec force, que les gouvernements doivent financer de façon adéquate les programmes sportifs, artistiques et récréatifs des jeunes Autochtones dans les centres urbains.

En conséquence, le Comité recommande ce qui suit :

Mesure recommandée

> **Que le gouvernement fédéral, par l'intermédiaire du ministre d'État de la Condition physique et du Sport amateur, élabore et finance une Initiative d'activités sportives et récréatives pour les jeunes citadins autochtones. Cette Initiative devrait faire la promotion de programmes d'activités sportives et récréatives :**
>
> - **communautaires, et conçus et réalisés par la communauté;**
> - **durables et de longue durée plutôt que de courte durée;**
> - **conçus pour mettre en valeur le potentiel des jeunes Autochtones par l'intermédiaire d'un enseignement sur la mise sur pied de programmes récréatifs, d'un perfectionnement en leadership et de formation en dynamique de la vie.**

Le Comité reconnaît l'importance capitale des programmes culturels et artistiques pour les jeunes Autochtones des villes. Ce genre de programmes les aident non seulement à acquérir une plus grande confiance en eux-mêmes et une meilleure estime d'eux-mêmes, mais ils contribuent à leur faire prendre contact avec leur identité, leurs talents et leur culture. Pour les jeunes citadins, le contact culturel et le type d'expression que procure la participation à des activités d'arts, de danse, de théâtre et de récits revêtent une valeur inestimable. Étant donné les difficultés particulières que doivent surmonter les jeunes Autochtones pour conserver leur culture et leur identité lorsqu'ils vivent en milieu urbain, le Comité recommande de plus :

(114) *Délibérations*, 5 février 2003, Ryan McMahon, coordonnateur des jeunes, Centre canadien des autochtones de Toronto.

Mesure recommandée

- **Que le gouvernement fédéral, par l'entremise du ministère du Patrimoine canadien, offre un financement spécial et soutenu à l'égard des programmes d'arts expressément destinés aux jeunes Autochtones vivant en milieu urbain.**

Enfin, nous sommes entièrement d'accord avec l'observation faite par un témoin selon laquelle « il est temps que les portes s'ouvrent parce que l'avenir de nos jeunes est en jeu » et que « si nous ne leur offrons pas ces programmes aujourd'hui, alors leur avenir n'améliorera »[115]. Par conséquent, nous demandons avec instance au gouvernement fédéral d'agir immédiatement en mettant cette recommandation en oeuvre.

1.4 Éducation : S'attaquer au taux de décrochage scolaire

Nous ne parlons pas en fonction de l'excellence, des réalisations et de la réussite. Quand nous disons à nos étudiants de survivre, ils survivent.

Professeur David Newhouse,
Professeur agrégé et Chef du département d'études autochtones,
Université Trent

Les taux élevés d'absentéisme scolaire et de mauvais rendement scolaire continuent de compromettre l'avenir de nombreux jeunes Autochtones. Dans son rapport de 2000, le vérificateur général arrive à la conclusion « qu'au rythme où les progrès sont réalisés actuellement, il faudra plus de 20 ans pour que le niveau de scolarisation des jeunes Autochtones atteigne celui des autres Canadiens »[116]. Selon un rapport préparé par un groupe de travail sur l'éducation du gouvernement fédéral, l'éducation des membres des Premières Nations est en état de crise et « le problème est particulièrement urgent compte tenu que la population autochtone est la plus jeune et que sa croissance est la plus rapide au Canada »[117].

Les auteurs de plusieurs études bien documentées ont examiné ce problème beaucoup plus en profondeur que nous ne pouvons le faire ici. Ensemble, ils ont présenté un certain nombre de réformes essentielles visant à améliorer les résultats scolaires des jeunes Autochtones. Certaines principales propositions de réforme que les témoins nous ont présentées sont semblables aux réformes déjà présentées dans d'autres circonstances. Parmi celles-ci, citons :

(115) *Délibérations*, 19 mars 2003, Mme Gail Sparrow.

(116) Canada, *Rapport du vérificateur général du Canada*, avril 2000, p. 13.

(117) Canada, Rapport final du Groupe de travail national sur l'éducation du Ministre, *Nos enfants – Gardiens du savoir sacré*, décembre 2002.

- la nécessité de recruter et de former des enseignants et du personnel autochtones;

- la nécessité de promouvoir des environnements adaptés à la réalité culturelle des Autochtones, notamment une formation interculturelle à l'intention des enseignants et du personnel non autochtones;

- la nécessité d'élaborer des programmes de formation adaptés à la culture des Autochtones;

- la nécessité d'accroître la participation des parents;

- l'amélioration des normes scolaires afin d'atteindre des niveaux équitables;

- la construction d'écoles autochtones en milieu urbain;

- le soutien et l'encadrement des jeunes Autochtones dans les écoles secondaires.

Malheureusement, bon nombre des réformes proposées n'ont jamais été mises en œuvre et, conséquemment, un nombre ahurissant de jeunes des Premières nations – sept sur dix – abandonneront leurs études(118). De plus, le niveau d'études des jeunes Autochtones qui restent à l'école a tendance à être plus faible que celui des autres jeunes Canadiens. Bien qu'on ait observé un certain accroissement du nombre de diplômés au cours des dernières années(119), un très grand nombre de jeunes Autochtones ont un niveau d'instruction faible et, par conséquent, de faibles perspectives d'avenir :

> L'éducation est encore un obstacle pour ces jeunes. Nos jeunes ne réussissent pas dans les établissements d'enseignement ordinaires […] Nous savons que les jeunes autochtones entrent dans les systèmes scolaires des communautés urbaines avec deux ou trois ans de retard en ce qui a trait aux aptitudes scolaires et sont, par conséquent, déjà désavantagés quand ils arrivent dans nos systèmes scolaires publics et catholiques(120).

Parmi les observations présentées au Comité, la faible fréquentation scolaire a été définie comme étant un grave problème chez les jeunes Autochtones. Selon plusieurs témoins, elle est particulièrement inquiétante en raison de la corrélation qui existe entre l'absentéisme scolaire et les comportements antisociaux ou autodestructeurs. Lorsque les jeunes ne sont pas à l'école, nous a-t-on dit, ils s'adonnent souvent à des activités moins constructives :

> Nous devons étudier les taux de décrochage scolaire des jeunes. Huit jeunes autochtones sur dix abandonnent leurs études secondaires. Seulement deux jeunes sur dix terminent leurs études et obtiennent un diplôme. Mais nous devons examiner les retombées. S'ils ne sont

(118) *Nos enfants – Gardiens du savoir sacré.*

(119) Recensement de 2001, Statistique Canada. Trente-neuf pour cent des jeunes n'avaient pas fait d'études secondaires comparativement à 45 p. 100 en 1996.

(120) *Délibérations*, 1er avril 2003, Mme Anne Lesage.

> pas à l'école, ils sont impliqués dans des activités criminelles et dans d'autres activités qui les conduisent à commettre des délits, telles que la prostitution, la grossesse précoce, la grossesse chez les adolescentes. Les statistiques attestent que nous détenons une surreprésentation dans ces domaines[121].

Les raisons pour lesquelles les jeunes cessent de fréquenter l'école sont nombreuses et complexes. Mentionnons, entre autres, le racisme, l'absence de participation et de surveillance parentales, la rancoeur et la gêne provoquées par le sentiment de moins bien réussir ses études que les autres étudiants, l'instabilité occasionnée par les taux élevés de mobilité résidentielle, les sentiments d'isolement occasionnés par la vie dans des milieux non adaptés à leur culture, l'incapacité de se procurer les manuels scolaires et l'équipement sportif voulus et de payer les droits d'excursion, une vie familiale instable et la pauvreté.

Les témoins ont souligné à plusieurs reprises que l'absence de participation, de surveillance et d'appui de la part des parents est en partie responsable des mauvais résultats scolaires des jeunes Autochtones. Dans de nombreuses études sur l'éducation des Autochtones, on a insisté sur l'importance de la participation des parents et de la communauté au système d'éducation comme éléments essentiels à la réussite des étudiants. Dans son rapport de 1996, le Sous-comité sur l'éducation des Autochtones[122] signale que parmi les obstacles à la participation parentale figurent les répercussions durables du régime des internats.

Les effets néfastes du régime des internats sur les peuples autochtones, leurs cultures et leurs langues sont maintenant largement reconnus. Un de ces effets est la méfiance profonde qu'éprouvent certains Autochtones envers les institutions scolaires ordinaires. Il est probable qu'à leurs yeux, le fait qu'on veuille qu'ils poursuivent des études ne constitue, de la part de la majorité, qu'une autre tentative d'assimilation de leur culture, de leur langue et de leurs traditions; conséquemment, ils relèguent au second plan l'obtention d'une bonne éducation. Selon un témoin, cette méfiance fondamentale envers le système d'éducation est en partie responsable du peu d'importance accordée à celle-ci :

> Un manque ou une absence de bonnes compétences parentales signifie souvent que les parents n'accordent aucune importance à l'éducation, pour ce qu'elle est, et qu'ils encouragent très peu leurs enfants à faire de leur mieux. Les parents ne peuvent aider leurs enfants à apprendre leurs leçons et à faire leurs devoirs parce qu'eux-mêmes n'ont pas terminé leurs études secondaires et, dans de nombreux cas, leurs études primaires, ou parce qu'ils ne peuvent évaluer les avantages que l'on peut retirer de l'éducation[123].

---

(121) *Délibérations*, 21 mars 2003, Rob Campre, directeur, Edmonton Urban Autochtone Affairs Committee.

(122) Chambre des Communes, Sous-comité sur l'éducation des autochtones du Comité permanent des affaires autochtones et du développement du Grand Nord, *Le partage des connaissances*, deuxième session de la 35e législature, juin 1996.

(123) Mémoire présenté par Taking Pulse (traduction).

Un autre témoin a souligné que la participation parentale adéquate est un problème très difficile et délicat à aborder dans certaines communautés autochtones :

> La communauté métisse accepte volontiers que les parents doivent en faire plus. En étudiant le processus de la pauvreté et de la colonisation au cours des dernières décennies, j'ai remarqué chez nos étudiants une absence de compétences parentales et de compétences pour assumer les tâches quotidiennes essentielles pour leur survie. Ce qui est le plus troublant, c'est que la responsabilité de la réussite scolaire de l'enfant n'est pas placée où elle devrait l'être(124).

Enfin, des témoins nous ont parlé de la nécessité de prendre des mesures qui favoriseraient la participation des parents :

> Nous devons inciter les parents à soutenir leurs adolescents qui poursuivent leurs études secondaires ainsi qu'à participer au processus de sélection et de prise de décisions concernant la planification de carrière de ces derniers(125).

Le scepticisme dont font preuve les parents autochtones à l'égard du système éducatif est compréhensible. Cependant, il fait ressortir l'importance de rétablir les liens entre les familles autochtones et le système d'éducation, et de veiller à ce que ce système tienne compte des attentes des familles autochtones. Les milieux d'apprentissage, les programmes scolaires ainsi que les enseignants et le personnel doivent répondre aux besoins des écoliers autochtones et de leurs familles. Il faut mettre en œuvre des réformes visant à faire en sorte que les établissements scolaires grand public tiennent compte de la culture autochtone et que les structures de prise de décisions soient adaptées aux Autochtones. Nous croyons fermement que les gouvernements et les conseils scolaires ont l'obligation de veiller à ce que les écoles offrent un contexte d'apprentissage adapté à la réalité culturelle qui stimule les enfants et leur fait percevoir la pertinence de leurs études et de leur programme scolaire.

En outre, nous croyons que des efforts plus importants doivent être accomplis pour faire comprendre aux jeunes citadins autochtones, à leurs familles et à leurs communautés l'importance de l'éducation et de leur faire voir comment l'éducation supérieure améliorera la qualité de vie des jeunes et, par-dessus tout, de quelle manière elle pourra leur permettre d'acquérir le sentiment d'avoir accompli quelque chose, et rehausser ainsi leur confiance en eux et leur estime personnelle. Parallèlement aux réformes de l'éducation visant l'élaboration de programmes scolaires adaptés à la culture autochtone et au recrutement d'enseignants autochtones, il faut mettre ne place une stratégie à l'échelle nationale afin de faire la promotion des avantages de fréquenter l'école et d'inciter les familles à prendre leurs responsabilités et à soutenir leurs enfants pour qu'ils aillent à l'école.

---

(124) *Délibérations*, 4 février 2003, Murray Hamilton, coordonnateur des programmes, Institut Gabriel Dumont.

(125) Mémoire présenté par Nova Lawson (traduction).

Dans ce contexte, le Comité relève que plusieurs initiatives fructueuses ont été prises pour accroître la participation des parents et des communautés autochtones dans les prises de décisions en matière d'éducation. Nous avons été impressionnés, entre autres, par les résultats obtenus dans le cadre d'une de ces initiatives au Centre d'apprentissage de l'Alberta. Ce centre qui a été créé par la Commission des écoles catholiques d'Edmonton a mis sur pied un éventail de programmes destinés à soutenir les écoliers et les familles autochtones ainsi qu'à intégrer dans les salles de classe les perspectives autochtones en offrant aux enseignants un programme de perfectionnement(126). Plusieurs organisations régionales ont également vu le jour afin de promouvoir la qualité en matière d'éducation pour les apprenants autochtones. Par exemple, le comité d'orientation en éducation des Premières Nations de la Colombie-Britannique travaille, à l'échelon provincial, à déterminer quels sont les problèmes des Premières Nations en matière d'éducation et à y trouver des solutions.

La création d'écoles alternatives urbaines, telles que l'école Ben Calf Robe et l'académie Amiskwaciy, constitue un exemple de mesures innovatrices fécondes qui soutiennent l'éducation de qualité pour les écoliers autochtones. Leur programme scolaire est basé sur les programmes d'études de base provinciaux, mais il est élargi par des cours facultatifs qui tiennent compte du savoir, des traditions et des valeurs des Autochtones. Ces écoles connaissent un franc succès. Leurs taux de persévérance scolaire, en comparaison avec les moyennes nationales sont particulièrement bons. Selon les sources, on nous a dit que :

- en 2002, le taux de persévérance scolaire à l'école Ben Calf Robe était de 93 p. 100(127);

- le taux de persévérance scolaire à l'Institut de technologie du Nord de l'Alberta a augmenté de 50 p. 100 il y a quatre ans et que 70 p. 100 des étudiants du niveau postsecondaire ont terminé leurs programmes, en raison principalement de la prestation de services de soutien qui leur étaient offerts(128);

- les taux de persévérance scolaire dans les écoles grand public, comme à l'école secondaire St. Francis Xavier et St. Joseph's à Edmonton sont respectivement de 84 et 88 p. 100, et que ces taux sont attribuables à la présence d'agents de liaison autochtones.

La priorité accordée à l'intégration et à l'établissement de relations avec les étudiants, les parents et la communauté est essentielle à leur réussite. De tels efforts reconnaissent que l'élargissement du milieu social et économique des étudiants au sein duquel se déroule leur scolarité a des répercussions importantes sur leurs résultats scolaires.

Les étudiants autochtones sont particulièrement portés à abandonner leurs études durant les périodes de transition scolaire cruciales. Ainsi, c'est durant la transition de l'école secondaire de premier cycle à l'école secondaire de deuxième cycle et d'un établissement d'études secondaires à un établissement d'études postsecondaires que, selon les observations

(126) *Délibérations*, 21 mars 2003, Pam Sparklingeyes, coordonnateur des services culturels, Centre d'apprentissage de l'Alberta.

(127) *Délibérations*, 21 mars 2003, Sean McGuiness, directeur, école Ben Calf Robe.

(128) *Délibérations*, 21 mars 2003, Eva Stang, Institut de technologie du Nord de l'Alberta.

présentées au Comité, bon nombre d'écoliers autochtones abandonnent leurs études. Des témoins nous ont dit que :

> Nous perdons un certain nombre d'enfants lors de la transition de l'école secondaire de premier cycle à l'école secondaire de deuxième cycle […] La neuvième année est l'année la plus dure pour nos enfants. Nous avons sans doute plus d'écoliers de la neuvième année qui s'absentent de l'école que partout ailleurs, qui s'adonnent à des activités criminelles et à d'autres activités qui les éloignent de leur scolarité[(129)].

Pour d'autres témoins, le facteur est le niveaux d'alphabétisation en anglais :

> Un manque de maîtrise et de compréhension de la langue anglaise contribue à ce sentiment d'incapacité attribuable à la maîtrise insuffisante d'une langue. Même si l'anglais est parlé à la maison, dans les systèmes éducatifs et entre jeunes, cela ne signifie pas que sa maîtrise est telle qu'elle permettra au jeune d'exceller dans les institutions scolaires et dans des institutions similaires[(130)].

De même :

> Nous nous rendons compte que si les écoliers arrivent à l'école secondaire avec une capacité de lecture inférieure à une neuvième ou à une dixième année, cet handicap réduira sérieusement leurs chances de réussir ses études ou de les terminer[(131)].

Tout porte à croire que la transition est difficile, en raison, entre autres, des faibles niveaux d'instruction et d'alphabétisation, et de la frustration que ressentent les jeunes Autochtones d'avoir à « rattraper » les autres enfants. Cette frustration est particulièrement évidente chez les jeunes qui ont été éduqués sur les réserves et qui au moment où ils entrent à l'école secondaire en milieu urbain s'aperçoivent que leur niveau d'études est très inférieur à celui des autres enfants de leur âge. Par conséquent, de nombreux jeunes se sentent inférieurs à leurs semblables. Le rattrapage scolaire, notamment les initiatives favorisant les capacités de lecture et d'écriture en anglais est, par conséquent, nécessaire si nous voulons que les étudiants terminent leurs études avec succès.

Les mesures de soutien à la transition, la planification pédagogique, la présence d'agents de liaison autochtones, la disponibilité de programmes d'alphabétisation, les services d'entraide et les modèles de comportement ont été cités par les témoins comme étant particulièrement efficaces pour aider les écoliers autochtones à ne pas abandonner leurs études durant ces périodes critiques. Le Centre d'apprentissage de l'Alberta utilise de nombreux outils afin de garder les enfants à l'école, et ses efforts sont couronnés de succès :

---

(129) *Délibérations*, 21 mars 2003, M. Sean McGuiness.

(130) Nova Lawson, *Submission.*

(131) *Délibérations*, 21 mars 2003, Shirley McNeil, directrice adjointe, académie Amiskwacix.

> Si vous les prenez et que vous leur présentez l'école secondaire en toute sécurité en leur faisant faire une visite avec le personnel et les écoliers autochtones, ils vivent déjà une expérience réussie dans cette école. Cette expérience est tout à fait faisable et facile à faire, mais cela fait toute une différence. Nous avons obtenu un taux de réussite de 100 p. 100 avec le dernier programme de transition que nous avons mis sur pied en septembre[132].

Nous sommes mutuellement responsables d'appuyer les initiatives qui réussissent à encourager et à soutenir les progrès scolaires des jeunes Autochtones. Par conséquent, nous demandons instamment à tous les paliers de gouvernement et aux décideurs d'examiner avec soin les institutions modèles, telles que l'académie Amiskwaciy, de donner leur appui à des services comme ceux qui sont offerts au Centre d'apprentissage de l'Alberta et de faire en sorte que les activités modèles se répandent.

Alors que nous prenons connaissance des ces réalisations extraordinaires, celles-ci sont, comme l'a exprimé le groupe de travail sur l'éducation du Ministre, « dépassées par le nombre plus important de problèmes scolaires non résolus qui entrave le progrès »[133]. Par conséquent, le Comité estime que les gouvernements fédéraux, provinciaux et territoriaux doivent redoubler d'efforts pour réduire l'absentéisme scolaire, et, conséquemment, il recommande ce qui suit :

Mesures recommandées

> **Que le gouvernement fédéral, en collaboration avec les gouvernements provinciaux et territoriaux et les organisations autochtones, élabore diverses stratégies afin de réduire l'absentéisme scolaire chez les jeunes autochtones.**
>
> **Ces stratégies devront comporter des mesures axées sur :**
>
> - **les parents autochtones afin de leur exposer les avantages que retireront leurs enfants à fréquenter l'école régulièrement et pendant une longue durée;**
> - **les anciens et les autres chefs de la communauté, pour qu'ils planifient et mettent en oeuvre ces stratégies au nom des jeunes autochtones;**
> - **la recherche de solutions aux taux élevés de décrochage scolaire durant les périodes de transition critiques;**
> - **la promotion de la culture et de l'histoire autochtones dans les établissements d'enseignement ordinaires.**

(132) *Délibérations*, 21 mars 2003, Mme Pam Sparkling Eyes.

(133) *Nos enfants – Gardiens du savoir sacré*, p. 8.

1.5 Santé et sécurité : Les grossesses chez les jeunes adolescentes autochtones

Selon les témoins, l'absence de programmes d'éducation sexuelle de qualité constitue l'un des problèmes les plus importants auxquels sont confrontés les foyers et les communautés autochtones. Plusieurs organismes et représentants des jeunes nous ont dit que les adolescents et les préadolescents ont désespérément besoin d'une prise de conscience dans ce domaine. L'absence de ces programmes explique les taux élevés de grossesse chez les adolescentes autochtones, qui donnent naissance à de nombreux bébés souffrant de problèmes de santé et qui sont pris en charge par le système de garde nourricière.

Les statistiques de Santé Canada indiquent que le taux de grossesse chez les adolescentes des Premières Nations de la Colombie-Britannique, de l'Alberta, des provinces des Prairies et de l'Atlantique est quatre fois plus élevé que celui de la moyenne nationale. Ce qui est incroyable, c'est que, selon les estimations, le taux de grossesse chez les jeunes filles de moins de 15 ans est jusqu'à 18 fois supérieur à celui de la population des adolescentes en général. Dans un rapport spécial sur la santé sexuelle des jeunes citadins autochtones intitulé *Tenuous Connections: Urban Aboriginal Youth Sexual Health and Pregnancy*, la Fédération des centres d'accueil indiens de l'Ontario a découvert que les taux élevés de grossesse chez les adolescentes étaient également courants chez les jeunes citadines autochtones.

Les taux élevés de grossesse chez les adolescentes autochtones soulèvent un certain nombre de graves préoccupations sociales et médicales. Comme le signale la Fédération des centres d'accueil indiens de l'Ontario :

> Les mères adolescentes courent plus de risques d'avoir des complications qui entraînent des problèmes médicaux, notamment le décès, l'anémie ferriprivée, l'hypertension liée à la grossesse et la toxémie maternelle, Ces facteurs sont étroitement liés à la situation sociale de la mère. Les femmes de plus de dix-sept ans peuvent être prêtes physiquement à avoir des enfants, mais les désavantages sociaux qui sont communs aux adolescentes enceintes, à savoir la mauvaise nutrition, la mauvaise qualité et quantité des soins prénataux, l'insuffisance de préparation à l'accouchement et la mauvaise qualité des soins postnataux peuvent occasionner de graves problèmes médicaux(134).

Le Comité est également très préoccupé par les taux de consommation élevés de stupéfiants et d'alcool qui constituent un facteur contributif des pratiques sexuelles chez les jeunes et de la fréquence élevée des grossesses chez les adolescentes. Il en résulte que bon nombre de jeunes Autochtones commencent à avoir des relations sexuelles à un moment où leur capacité de faire les meilleurs choix pour eux-mêmes sont compromis sur le plan matériel. De ce fait, de nombreuses jeunes filles donnent naissance à des enfants tragiquement atteints de syndrome d'alcoolisme fœtal (SAF) ou d'effets de l'alcoolisme fœtal (EAF).

(134) Fédération des centres d'accueil indiens de l'Ontario. Communiqué de presse.

Les conséquences du SAF et du EAF sur la qualité de vie de l'enfant sont dévastatrices; ces syndromes peuvent causer des dommages irréversibles, tels que de graves retards de développement, des problèmes de comportement, des difficultés d'apprentissage et des lésions cérébrales. Nous devons redoubler d'efforts pour informer les jeunes Autochtones des dangers que constitue la consommation d'alcool et de drogues pour eux-mêmes et leurs bébés.

Des travaux de recherche laissent supposer que le syndrome d'alcoolisme fœtal est un problème médical qui préoccupe tout particulièrement la population autochtone. L'Initiative SAF et EAF du gouvernement fédéral est axée uniquement sur les réserves[135]. Il en résulte que les prestataires de services autochtones en milieu urbain doivent entrer en concurrence avec les programmes non autochtones pour obtenir un financement destiné à la population en général.

En raison de l'extrême gravité du problème dans les communautés autochtones qui vivent sur les réserves et dans les zones urbaines, nous recommandons ce qui suit :

Mesures recommandées

- **Que le gouvernement fédéral, par l'entremise du ministère de la Santé, agisse afin de veiller à ce que les organisations autochtones situées à l'extérieur des réserves et dans les villes bénéficient également de l'Initiative SAF et EAF qu'il a mis sur pied.**

- **Que le gouvernement fédéral augmente le financement qu'il octroie à l'Initiative SAF et EAF plutôt que de le réorienter – à partir des communautés vivant sur les réserves – pour répondre aux besoins des communautés autochtones vivant en milieu urbain.**

Ce qui est également inquiétant, c'est que les jeunes Autochtones déclarent utiliser peu ou aucun moyen de contraception, ce qui entraîne de nombreux résultats non voulus, outre les grossesses. Cette situation fait en effet courir aux jeunes le risque de contracter certaines maladies sexuellement transmissibles, notamment le VIH et le SIDA. Bien que depuis 1994, la tendance soit à la baisse quant au nombre de cas de SIDA signalé en général dans la population, le nombre annuel de cas de SIDA a augmenté de façon radicale chez les Autochtones. L'âge du diagnostic est plus bas chez les Autochtones que chez les non Autochtones. Notons que 26 p. 100 de tous les cas prouvés de SIDA concernent les Autochtones de moins de trente ans et ceux-ci sont infectés aussi tôt qu'à l'adolescence.

(135) Le gouvernement fédéral soutient que la fourniture de soins médicaux aux Indiens inscrits est une question de coutume et de politique plutôt que de droit issu d'un traité. L'assurance-hospitalisation et l'assurance-maladie universelles fournissent maintenant une base pour la prestation de services médicaux aux Autochtones par l'intermédiaire des systèmes de soins de santé provinciaux. La Direction générale des services médicaux de Santé Canada offre des services de santé publics et des services de santé non assurés aux communautés des Premières Nations et aux Inuits.

Outre ces très graves problèmes médicaux, le taux inquiétant de grossesses chez les adolescents autochtones vivant dans les villes perpétue le cycle de la pauvreté. Chez les adolescentes, la grossesse est souvent accompagnée de décrochage scolaire précoce, de taux élevés de chômage, un faible niveau d'instruction et d'une augmentation du recours à l'aide sociale. Bien qu'il existe peu de statistiques sur les jeunes mères autochtones résidant en milieu urbain, nous savons qu'elles se retrouvent dans une très grande pauvreté parce qu'elles sont des parents célibataires, qu'elles courent plus de risque de se trouver en chômage et qu'elles ont des taux de mobilité résidentiels élevés; cette situation laisse supposer qu'il faut continuer à faire des efforts pour améliorer ou corriger leurs conditions de logement.

Ces facteurs réunis exercent d'énormes pressions sur les jeunes enfants et sur leurs mères. Nous savons, par exemple, que la fréquence des changements de résidence peut occasionner une instabilité profonde dans le développement de l'enfant, laquelle peut nuire à ses résultats scolaires. En outre, la Fédération des centres d'accueil indiens de l'Ontario signale que :

> Les enfants de parents adolescents ont des niveaux de développement cognitif et social plus faibles. Ils sont plus susceptibles d'être victimes de mauvais traitement et de négligence et ils sont trois fois plus susceptibles d'être emprisonnés à la fin de leur adolescence ou vers le début de leur vingtaine que les enfants de mères qui ont eu leurs enfants plus tard. Ils sont plus susceptibles d'avoir eux-mêmes des enfants à leur adolescence[(136)].

La conséquence, au niveau politique, c'est que ces jeunes mères célibataires ont des besoin socio-économiques élevés, particulièrement en ce qui a trait au logement, à l'art d'être parent et au soutien à la garde de leurs enfants, à la transition de l'aide sociale à l'acquisition d'un emploi, à l'aide à l'éducation et aux initiatives de formation ciblée. Pour les jeunes Autochtones en général, il est impératif de faire la promotion des pratiques sexuelles saines. Pour certains, cela peut faire la différence entre la vie et la mort.

(136) Fédération des centres d'accueil indiens de l'Ontario, *Tenuous Connections* (traduction).

ACTIVITÉ MODÈLE

Le Centre Ma Mawi Chi Iata est une organisation à but non lucratif dirigée par des Autochtones dont l'objectif est d'offrir des services de prévention et de soutien culturellement approprié aux enfants autochtones et à leurs familles vivant à Winnipeg.

Dans le cadre de leur travail visant à créer des choix santé pour les jeunes, le Centre dirige un programme baptisé Positive Adolescent Sexuality Support.

Le programme a deux animateurs qui organisent sept ateliers dans le Centre de la jeunesse du Manitoba. Ils visitent également les écoles qui permettent ce type d'éducation où on peut discuter du contrôle des naissances et de la sexualité.

Ils dirigent également un programme appelé « Baby Think It Over Dolls ». Un volet emploi jeune a été ajouté récemment au programme. Deux des animateurs ont embauché quinze jeunes de la communauté et les ont formés pour qu'ils animent sept ateliers.

Nous avons aussi besoin de comprendre pourquoi les jeunes Autochtones tombent enceintes et se livrent à des comportements sexuels nuisibles pour leur santé. Au cours des observations présentées au Comité, nous avons entendu de nombreux jeunes Autochtones qui ont très tôt une vie sexuelle active déclarer avoir été victimes de violence sexuelle et avoir eu de nombreux partenaires sexuels. D'autres personnes ont avancé que les jeunes tombaient enceintes comme moyen de combattre l'ennui :

> Lorsque nous examinons la question des grossesses chez les adolescentes, nous savons que plusieurs raisons portent les jeunes autochtones à vouloir une famille. Lorsqu'elles arrivent dans les centres urbains, elles fondent une famille afin de remplacer ce sentiment d'appartenance dont elles ont besoin. Elles cherchent à reconstituer leur propre famille. Elles ont besoin de soutien, d'un esprit de famille et d'un sentiment d'appartenance[(137)].

Nous nous rendons compte qu'un certain nombre de jeunes parents trouveront dans la communauté, dans eux-mêmes et dans l'un et l'autre les ressources nécessaires pour élever un enfant, le rendre heureux et le garder en bonne santé. Des témoins nous ont raconté que la grossesse chez les adolescentes était un terme à connotation morale et nous prenons cet élément en ligne de compte. Tous les enfants sont en effet des cadeaux du Créateur, que nous devons chérir, et bien que certaines naissances ne soient pas prévues, nous ne voudrions pas

(137) *Délibérations*, 1er avril 2003, Mme Anne Lesage.

suggérer qu'elles ne sont pas voulues. Néanmoins, nous pensons qu'il faut examiner le problème des comportements sexuels qui sont nuisibles pour la santé et des grossesses chez les jeunes.

Certains enfants commencent à avoir des relations sexuelles dès l'âge de onze ans. Des jeunes filles, qui arrivent à peine à s'occuper d'elles-mêmes, donnent naissance à des bébés. Les pères restent ou non avec elles pour élever leur progéniture. Plus de la moitié des adolescents avouent ne pas utiliser de condoms ou de les utiliser de manière inefficace. Les taux de grossesse chez les adolescentes autochtones sont considérablement plus élevés que la norme nationale et mettent la santé de la mère et de l'enfant en péril; les maladies sexuellement transmissibles et le nombre de cas de SIDA sont désespérément élevés dans la communauté autochtone, et il faut agir de toute urgence.

Selon plusieurs témoins, lorsque les jeunes ont des enfants, ils n'ont pas souvent les compétences parentales nécessaires pour les élever. Lors de son témoignage devant le Comité, John Kim Bell a insisté sur l'importance de faire en sorte qu'il y ait des relations entre les parents et l'enfant. Il a souligné que les compétences parentales constituent un facteur clé dans le développement harmonieux de tous les enfants, mais que celles-ci font gravement défaut dans les communautés autochtones. Kim Bell nous a dit que « Les parents ne semblent pas être capables de soutenir et élever leurs enfants […] et nous devons rompre ce cycle ». Un autre témoin a observé que nous devons :

> Promouvoir plus de programmes et de services destinés aux jeunes parents, tels que l'orientation parentale, les cours pour parents, l'information sur les programmes portant sur les régimes alimentaires appropriés pour leurs enfants et pour eux-mêmes, et sur la manière de s'occuper d'eux-mêmes et de leurs enfants. Les parents qui ont vécu dans des internats lorsqu'ils étaient enfants, ne savent pas comment jouer leur rôle de parents. Je pense que nous devons commencer par le début et leur apprendre comment devenir des parents(138).

En conséquence, le Comité recommande ce qui suit :

Mesures recommandées

Que le gouvernement fédéral, par l'entremise du ministère de la Santé et en collaboration avec les organisations autochtones et les représentants de la jeunesse autochtone :

- **conçoive et mène une campagne de sensibilisation publique auprès des préadolescents et adolescents autochtones afin de les renseigner sur la santé sexuelle chez les jeunes, de les inciter à adopter des pratiques sexuelles saines et de prévenir les grossesses chez les adolescentes;**

(138) *Délibérations*, 12 février 2003, M. John Potskin.

- **appuie les initiatives communautaires destinées à renseigner les préadolescents et les adolescents sur le sexe, la sexualité, la grossesse et l'art d'être parents;**

- **procure des ressources soutenues aux programmes communautaires pour les jeunes qui font la promotion des compétences parentales.**

1.6 Quitter le monde des gangs : Le besoin de sécurité

Les jeunes de la rue essaient de trouver leur identité, et il le font de la mauvaise façon.

M. Rob Papin,
Edmonton Native Alliance, Fondateur

L'impression profonde de « dislocation » culturelle, sociale et économique ressentie par de nombreux jeunes Autochtones dans les grandes villes les rend particulièrement susceptibles d'adopter un comportement antisocial et criminel. Marginalisés et sans ressources, de nombreux jeunes Autochtones demeurent à la recherche d'un sentiment d'appartenance, d'une communauté et d'une identité. L'affiliation et l'appartenance à un gang peuvent donner au jeune Autochtone l'impression d'avoir une emprise sur sa vie et un but ainsi que le sentiment d'être accepté.

Le sens de la « famille » et la protection contre un environnement difficile qu'offrent les gangs, bien que faux, exercent une très forte attirance sur les jeunes privés de droits.

> En l'absence de la cohésion sociale qui provient d'avoir en commun une famille, une collectivité et des valeurs, les jeunes sont nombreux à « se trouver » par l'entremise de gangs de rue. Les jeunes Autochtones cherchent quelqu'un avec qui créer des liens; or, un gang de jeunes Autochtones est une sécurité. La culture qu'ils ont en commun, l'expérience raciale qu'ils connaissent et les autres formes d'oppression qu'ils peuvent vivre les conduisent à trouver une famille, en milieu urbain, dans le gang. Un sentiment d'exclusivité lié à la race et au revenu figure parmi les facteurs courants qui font perdurer l'activité des gangs et la culture qui s'y rattache(139).
>
> Nous voyons tellement autour de nous une espèce de monde autochtone dysfonctionnel – les bandes d'Autochtones, par exemple, sont, en un certain sens, un autre mode d'appartenance. C'est la formation d'une communauté(140).

(139) *Délibérations*, 4 juin 2002, Mme KukdookaTerri Brown, Présidente, Association des femmes autochtones du Canada.

(140) *Délibérations*, 30 avril 2002, Mme Gail Valaskakis.

Carol La Prairie, auteur d'une étude qui fait autorité intitulée *Seen But Not Heard: Native People in the Inner City*, a établi que les groupes autochtones qui demeurent au coeur même des grandes villes sont les plus susceptibles de commettre des crimes et d'avoir des démêlés avec la justice pénale. Dans les quartiers troubles du centre-ville, les gangs peuvent offrir une certaine protection :

> La plupart des jeunes que nous aidons pensent qu'être associé à une bande et avoir des démêlés avec la loi est une question de survie dans le « hood ». Celui qui n'est pas un « crip » – et à Regina, c'est un jeune âgé de 13 à 15 ans ou plus âgé et un « baby crip » est un jeune de moins de 12 ans – et qui ne porte pas les couleurs de la bande ou ne la suit pas sur la mauvaise pente où elle est, se fait harceler et reçoit des coups. J'ai assisté à des réunions où les « baby crips » et les « crips » avaient peur. Un directeur d'école avait organisé une réunion dans son bureau et ils avaient vraiment peur. Lorsque la nouvelle s'est répandue, c'est alors que les ennuis ont commencé[(141)].

Donc, les gangs offrent non seulement un sentiment d'appartenance mais, ironiquement, une impression de sécurité. Au cours d'échanges avec quelques anciens membres de gang, on nous a dit que les gangs étaient souvent leur dernier refuge : ils étaient là pour eux alors qu'il n'y avait personne d'autre. En faisant partie d'un gang, ils avaient un abri, de la nourriture, de l'argent et de l'amitié.

Il est difficile d'évaluer le nombre de jeunes Autochtones affiliés à des gangs ou d'établir si l'affiliation à un gang entraîne nécessairement toujours un comportement criminel. Selon des estimations récentes, il y aurait actuellement à Winnipeg quelque 2 000 jeunes Autochtones impliqués dans des gangs, les plus importants étant les *Manitoba Warriors* et les *Indian Posse*. En 2003, le groupe de travail sur les gangs de jeunes Autochtones d'Edmonton a signalé l'existence de douze gangs autochtones comptant plus de 400 membres à l'œuvre à Edmonton.

La question de l'appartenance à un gang semble plus épineuse dans les provinces des Prairies. On observe dans les grandes villes de l'Ouest les plus fortes concentrations d'Autochtones, jeunes et moins jeunes, de même que les plus grands écarts de richesse par rapport à la société non autochtone[(142)]. La stratification sociale et économique très marquée dans ces grandes villes – soit le degré de désavantage et de disparité – contribue dans une large mesure à la présence de gangs autochtones. Il n'est donc pas surprenant de constater que, dans les grandes villes de l'Est, où la disparité relative est moins marquée, l'émergence de gangs de jeunes Autochtones n'est pas aussi problématique que dans l'Ouest. On pourrait donc supposer qu'il faut explorer la possibilité d'une participation stratégique de tous les ordres de

(141) *Délibérations*, 12 février 2003, Tom Warner, Directeur exécutif, Regina Native Youth Community Services.

(142) Selon le rapport de Statistique Canada paru en 2002, *Les jeunes au Canada*, les plus fortes concentrations de jeunes Autochtones se trouvent dans les provinces de l'Ouest : 16 p. 100 au Manitoba, 14 p. 100 en Saskatchewan, 6 p. 100 en Alberta et 5 p. 100 en Colombie-Britannique.

gouvernement et des interventions possibles auprès de la plupart des jeunes Autochtones les plus désavantagés vivant en milieu urbain, notamment dans les grandes villes à risque élevé.

Le groupe de travail sur les gangs d'Edmonton a fait état du peu de soutien offert sous la forme d'activités d'intervention et de mesures de prévention :

> Aucun organisme ne fournit des services directement liés aux gangs autochtones, que ce soit des mesures de soutien, des services d'orientation, la défense des intérêts ou des programmes. Il n'y a absolument aucun service de soutien, aucun emploi ni aucun traitement offert en soirée. Le message que nous avons reçu, de façon très forte et très directe, de la part des membres de gang est qu'il n'y a aucune porte de sortie, aucun endroit où aller se cacher pour se sentir en sécurité et protégé. Par conséquent, ils n'ont pas vraiment d'autre choix que de poursuivre leur mode de vie négatif […] Les membres vivent dans des conditions extrêmement désavantageuses et les chances d'amélioration sont minces à moins d'un effort concerté de la part de tous les ordres de gouvernement et des groupes communautaires pour aider à traiter ce problème très grave(143).

Bien que nécessaires, les programmes communautaires de prévention et de réinsertion et les refuges sûrs sont rares.

ACTIVITÉ MODÈLE

Au Circle of Life Thunderbird House, nous élaborons des programmes en nous basant sur des recommandations faites par des jeunes qui font partie de bandes. Ces programmes sont PAA PII WAK, un refuge pour les membres de gangs qui veulent quitter leur gang bande en ayant recours à des méthodes autochtones ancestrales, « Clean Start », un projet de dissimulation ou d'enlèvement du tatouage de la bande, et un programme d'intervention conçu pour faire disparaître les modes de pensée et les comportements criminels.

Troy Rupert, Winnipeg Native Alliance

Les recherches montrent également que l'incarcération des membres de gang est inefficace, au mieux, et nuisible, au pire, parce que le recrutement se fait en grande partie en milieu carcéral. Il est plus facile d'empêcher d'abord quelqu'un de joindre un gang que de l'en

(143) Rapport final, Edmonton Aboriginal Youth Gang Task Force, mars 2003 (traduction).

faire sortir après qu'il s'est joint à celui-ci [144]. De plus, il peut être extrêmement dangereux de quitter un gang. Un témoin nous a dit que le gang s'en est pris à lui lorsqu'il a essayé de le quitter :

> J'ai été poignardé à quatre reprises. Je voulais quitter le gang. Les membres de mon propre gang m'ont poignardé[145].

Un autre témoin a souligné la nécessité de fournir des refuges sûrs aux jeunes où ils peuvent aller lorsqu'ils quittent le monde des gangs :

> Lorsqu'un jeune veut quitter un gang, il faut lui trouver temporairement un endroit sécuritaire où il pourra se réfugier pendant qu'il franchit les étapes nécessaires pour se libérer. Il faut donc lui trouver un endroit où le gang ne pourra pas l'atteindre[146].

Le Comité est profondément troublé, d'après les témoignages entendus, du fait que les jeunes Autochtones qui veulent quitter le milieu des gangs n'ont peut-être pas d'endroit où se réfugier.

En conséquence, nous recommandons ce qui suit :

Mesure recommandée

> **Que le gouvernement fédéral, en collaboration avec les gouvernements provinciaux et les administrations municipales, et en consultation avec les organisations autochtones, appuie l'établissement de maisons d'hébergement pour aider les jeunes Autochtones urbains à quitter le milieu des gangs. Les programmes devraient cibler les grandes villes « à risque élevé ».**

Nous aimerions souligner que les facteurs sous-jacents qui contribuent à la présence de gangs et au comportement criminel sont largement liés aux contraintes importantes auxquelles les jeunes Autochtones sont soumis. Il faut se pencher sur les problèmes que sont l'isolement culturel, la ségrégation raciale et l'anomie des structures sociales et des mesures de soutien dans de nombreux quartiers du centre des grandes villes. Les gouvernements doivent adopter des modèles de développement communautaire, fournir des logements sûrs et sécuritaires et prendre des mesures de revitalisation économique dans les secteurs urbains les plus exposés à la désintégration sociale.

---

(144) Comme l'a indiqué le Solliciteur général, les jeunes adhèrent aussi à des gangs pendant leur séjour en prison (où les gangs recrutent activement) pour leur propre sécurité. Après qu'ils sont remis en liberté, certains essaient de quitter le gang, mais c'est difficile à faire.

(145) *Délibérations*, 20 mars 2003, Table ronde sur les jeunes Autochtones d'Edmonton, Edmonton Winnipeg Native Alliance.

(146) *Délibérations*, 20 mars 2003, Table ronde sur les jeunes d'Edmonton, M. Unternerei, Groupe de travail sur les gangs d'Edmonton.

1.7 Toxicomanie et alcoolisme : Le besoin de centres de traitement pour les jeunes Autochtones

La toxicomanie et l'alcoolisme comptent parmi les problèmes les plus pressants auxquels font face les jeunes Autochtones vivant en milieu urbain. Selon certaines études, on estime que les jeunes Autochtones sont de deux à six fois plus susceptibles d'avoir un problème lié à l'alcool que leurs homologues non autochtones au sein de la population canadienne.

Les événements tragiques survenus à Davis Inlet ont attiré l'attention sur l'usage répandu de solvants et d'alcool non destiné à la consommation chez les Autochtones, tant chez les enfants que chez les jeunes. Les statistiques révèlent qu'un jeune Autochtone sur cinq a déjà fait usage de solvants et qu'un tiers des utilisateurs ont moins de 15 ans. Les jeunes Autochtones de 15 ans ou plus étaient environ 11 fois plus susceptibles d'avoir inhalé des solvants ou des aérosols que les répondants non autochtones et presque vingt-quatre fois plus susceptibles d'avoir eu ce comportement que le reste de la population canadienne.

Tout au long des audiences du Comité, des témoins ont insisté sur la nécessité de mesures pour aider les jeunes Autochtones vivant en milieu urbain à lutter contre la toxicomanie et l'alcoolisme :

> Si vous désirez mettre en place un plan d'action axé sur le changement, vous devez accorder une attention spéciale aux problèmes d'alcool et de toxicomanie, qui gagnent rapidement du terrain. Le nombre de jeunes Métis qui consomment de l'alcool et de la marijuana continue de croître. Malheureusement, ils se tournent vers ces substances qui représentent pour eux la source de confort qu'ils ne réussissent pas à trouver en milieu urbain, et il n'existe aucun mécanisme de soutien en place [147].

Le Programme national de lutte contre l'abus de l'alcool et des drogues chez les Autochtones (PNLAADA) du gouvernement fédéral offre avec succès un soutien aux membres des Premières nations et aux Inuits ainsi qu'à leurs communautés afin d'établir et d'offrir des programmes pour réduire le taux élevé d'alcoolisme et de toxicomanie chez les populations cibles des réserves.

(147) *Délibérations*, 23 avril 2002, Mme Jennifer Brown, Présidente, Conseil consultatif national des jeunes Métis, Ralliement national des Métis.

ACTIVITÉ MODÈLE

Centre de traitement des jeunes autochtones de Regina

Le Regina Native Youth Treatment Centre, fondé en 1982, dispense des services de longue durée en internat 24 heures par jour à des jeunes Autochtones de 11 à 15 ans qui sont en situation de conflit. La durée moyenne du séjour est de 12 à 14 mois, mais certains jeunes restent de deux à trois ans, selon la nature de leurs problèmes et le temps nécessaire pour que les perspectives deviennent plus optimistes.

Le centre fournit des services dans tous les domaine où se posent des problèmes et constitue un milieu sûr, bienveillant et propice à une réussite sur tous les plans. Notre personnel, composé en majorité d'Autochtones, élabore des plans de traitement individualisés, axés sur les aspirations et les difficultés du pensionnaire. Ces activités sont fondées sur des bases éducatives et récréatives solides, à fort intrant spirituel et culturel. Notre conseil d'administration est entièrement composé d'Autochtones, notamment d'aînés qui interviennent sur le plan spirituel et sur le plan culturel.

La communication avec les diverses personnes qui contribuent à assurer le bien-être d'un pensionnaire est permanente afin de lui permettre de réaliser des progrès. Le réseau est composé d'aînés, de tout le personnel des services sociaux pertinent, d'enseignants, de membres de la famille et de travailleurs primaires et secondaires s'occupant de la jeunesse autochtone de Regina au sein de la collectivité. Avec beaucoup de patience et d'insistance doublées de soutien et de responsabilisation, la situation s'améliore, même en ce qui concerne les plus nécessiteux.

L'enseignement de la tolérance – du respect de soi et du respect mutuel – dans un milieu bienveillant, doublé d'une certaine compréhension et de la responsabilité de faire des choix constructifs, permet aux pensionnaires d'entrevoir un avenir prometteur.

Le Programme national de lutte contre l'abus de l'alcool et des drogues chez les Autochtones (PNLAADA) est l'exemple d'un programme du gouvernement fédéral actuellement réalisé en grande partie par les communautés et les organisations des Premières nations. L'objectif du PNLAADA est d'aider les membres des Premières nations et les Inuits ainsi que leurs communautés à établir et à offrir des programmes pour réduire le taux élevé d'alcoolisme et de toxicomanie chez les populations cibles des réserves.

Le PNLAADA en est à sa quinzième année d'existence et il est doté d'un réseau de 54 centres de traitement pouvant accueillir environ 700 patients. Il comprend également plus de 500 programmes communautaires de lutte contre l'abus de l'alcool et la consommation de

drogues qui regroupent près de 650 travailleurs engagés dans des activités de prévention communautaires. Quatre-vingt-seize pour cent des ressources du PNLAADA sont gérées directement par les Premières nations grâce à des ententes de contribution ou de transfert.

Il faut absolument établir en milieu urbain des centres de traitement qui répondent aux exigences culturelles et qui tiennent compte de l'âge des patients à l'intention des jeunes Autochtones aux prises avec des problèmes liés à la toxicomanie et à l'alcool[148]. Le *Programme national de lutte contre l'abus de l'alcool et des drogues chez les Autochtones* du gouvernement fédéral, malgré son succès, ne rejoint pas les Autochtones vivant en milieu urbain, y compris les Métis et les Indiens non inscrits.

En conséquence, le Comité recommande ce qui suit :

Mesures recommandées

- **Que le gouvernement fédéral élargisse le Programme national de lutte contre l'abus de l'alcool et des drogues chez les Autochtones pour inclure tous les jeunes Autochtones, sans égard au statut, résidant en milieu urbain.**

- **Qu'il alloue des fonds à l'établissement de centres de traitement des jeunes Autochtones en milieu urbain dans les villes comptant une importante population autochtone; ces établissements devraient être situés là où les jeunes peuvent y avoir facilement accès.**

- **Que les services et les centres de traitement pour les jeunes tiennent compte de la culture et de l'âge des patients.**

1.8 Emploi et formation : Nécessité de stratégies à long terme

Le taux de chômage est élevé chez les jeunes Autochtones vivant en milieu urbain. Selon des témoins, si les perspectives d'emploi ne s'améliorent pas considérablement, le grand nombre de jeunes Autochtones qui se joindront à la population active au cours des dix prochaines années pourrait poser des défis de taille pour ce qui est de leur absorption sur le marché du travail, notamment dans l'Ouest où les jeunes Autochtones risquent davantage de se retrouver en chômage. Comme nous l'avons vu, le taux de chômage est particulièrement élevé à Regina, Winnipeg, Calgary, Saskatoon et Edmonton.

> Les jeunes Autochtones sont plus susceptibles de se déclarer en chômage que les jeunes non-Autochtones, les pires résultats étant enregistrés dans les régions de l'Ouest. En dehors des réserves, le taux de chômage chez les jeunes Autochtones est environ 1,7 fois plus élevé. Les pourcentages effectifs vont de quelque 21 p. 100 à Calgary à environ 42 p. 100 à Thunder Bay. Comme vous pouvez le

(148) *Délibérations*, 18 février 2003, Leona Quewezance, ccoordonatrice de la promotion de la santé, All Nations Hope Aboriginal AIDS Network.

> voir, ce chiffre est particulièrement élevé, même à Calgary. Le taux normal de chômage est d'environ 3 à 4 p. 100 à Calgary [149].
>
> De plus,
>
> D'après le recensement de Statistique Canada (1996), le taux de chômage chez les hommes autochtones à Edmonton est de 18,8 p. 100 comparativement à 8,9 p. 100 dans la population non autochtone. Pour ce qui est des femmes, le taux de chômage des femmes autochtones est de 20,6 p. 100 tandis que chez les femmes non autochtones, le taux de chômage est de 8,2 p. 100[150].

Les écarts régionaux et entre les sexes permettent de supposer que les initiatives d'emploi pour les jeunes Autochtones devront être suffisamment flexibles pour tenir compte de ces différences.

Il faut améliorer les perspectives d'emploi pour les jeunes Autochtones qui arrivent sur le marché du travail. La population autochtone augmente plus rapidement que tout autre segment de la société canadienne et, en 2006, on prévoit que la population en âge de travailler sera de 920 000[151]. Les projections démographiques pour ce groupe, auxquelles se combine la marginalisation socio-économique des Autochtones par rapport à la population générale du Canada, soulèvent de graves inquiétudes au chapitre des politiques d'intérêt public chez les gouvernements. Comme la plupart des autres pays occidentaux, le Canada fait face au vieillissement de sa population et ce phénomène a des répercussions sur la main-d'œuvre canadienne et sur l'économie nationale. Les jeunes Autochtones ont beaucoup à offrir du fait qu'ils pourraient être en mesure de répondre à la demande future de main-d'œuvre compte tenu la diminution constante de la population active au Canada.

Des témoins ont fait état d'un certain nombre d'obstacles à l'emploi des jeunes Autochtones, entre autres :

- le faible niveau de scolarité;
- les niveaux de compétences faibles ou inappropriés;
- les niveaux élevés de mobilité et d'itinérance;
- la pauvreté et les perturbations familiales;
- la discrimination;
- le manque d'expérience de travail.

---

(149) *Délibérations*, 20 novembre 2001, Phil Jensen, sous-ministre adjoint, Direction générale des programmes d'emploi, Développement des ressources humaines Canada.

(150) Mémoire présenté par les Native Counselling Services of Alberta, p. 6 (traduction).

(151) Mémoire présenté par Taking Pulse.

Les gouvernements commencent à reconnaître l'importance de s'occuper des injustices systémiques qui ont des incidences sur les perspectives d'emploi des jeunes Autochtones. Si on laisse se développer une sous-catégorie de jeunes Autochtones sans emploi, le phénomène pourrait avoir des répercussions sociales graves dans les grandes villes où ces jeunes demeurent.

Le gouvernement fédéral réalise un certain nombre de programmes d'emploi spécialement conçus pour les jeunes Autochtones, notamment, les initiatives clés suivantes :

- La *Stratégie emploi jeunesse* (SEJ) est une initiative fédérale conçue pour aider les jeunes à réussir la transition vers le marché du travail (51 millions de dollars).

- Le *Programme jeunes entrepreneurs* (PJE) vise à aider les jeunes Autochtones à devenir de meilleurs entrepreneurs.

- La *Stratégie de développement des ressources humaines autochtones* (SDRHA) – un engagement de 1,6 milliard de dollars sur cinq ans (plus de 300 millions de dollars par année) en vue d'accroître les possibilités d'emploi des Autochtones. Dans le cadre de la SDRHA, Développement des ressources humaines Canada conclue des partenariats avec des organisations autochtones – ou des Accords de développement des ressources humaines autochtones (ADRHA) – leur permettant de concevoir, d'offrir et de mettre en oeuvre des programmes de formation et d'emploi. Dans le cadre de la SDRHA, une enveloppe de 25 millions de dollars par an est prévue pour les jeunes et 30 millions de dollars sont alloués aux milieux urbains.

Selon des témoins, toutefois, la durée de ces initiatives d'emploi est trop courte pour être efficace. Donc, tandis que des jeunes acquièrent un certain niveau de formation professionnelle, les obstacles fondamentaux à l'emploi demeurent :

> Ce sont les jeunes eux-mêmes qui ont identifié les obstacles à l'emploi. Ils ont dit que les programmes de formation n'étaient pas assez longs pour leur donner les compétences voulues pour obtenir un emploi permanent. Leur absence d'expérience limite leurs possibilités d'emploi. En outre, bien souvent, les programmes de formation à court terme ne débouchent pas sur des possibilités d'emploi. Le taux de décrochage au secondaire demeure élevé et il y a une forte concurrence chez les jeunes Autochtones urbains pour profiter des crédits de formation(152).

L'économie canadienne n'est plus fondée uniquement sur les matières premières et la fabrication. Une grande partie de la population active travaille dans les secteurs des services et de l'information. Même les emplois de débutant traditionnels, par exemple les postes de réceptionniste, d'adjoint administratif ou de caissier de banque, peuvent exiger des compétences élevées en matière de gestion de l'information et du savoir pour les tâches requises; le travail traditionnel sur des chaînes de fabrication exige maintenant des travailleurs qu'ils soient flexibles,

(152) *Délibérations*, 19 février 2003, Nancy Martin, directrice exécutive, Mizwe Biik Aboriginal Employment and Training.

qu'ils sachent s'adapter et qu'ils puissent se recycler rapidement. Tous ces éléments doivent être pris en compte lorsqu'il est question de la formation et des compétences dont les jeunes Autochtones ont besoin pour trouver et conserver un emploi au Canada.

Pour être efficaces, les stratégies d'emploi pour les jeunes Autochtones devront être axées sur des objectifs stratégiques à long terme. Étant donné les transformations structurales qui se produisent actuellement dans la plupart des grandes villes canadiennes, où le secteur industriel est délaissé au profit de la haute technologie, les gouvernements doivent délaisser les solutions d'urgence et prendre plutôt des initiatives en matière d'emploi et de formation davantage significatives et à plus long terme susceptibles d'encourager des emplois stables pour les jeunes sur les marchés du travail actuels. La formation dans les secteurs de haute technologie est essentielle pour combler le « vide numérique » actuel qui sépare les jeunes Autochtones de leurs concitoyens et qui les empêche de faire concurrence dans ces secteurs en pleine croissance de l'économie.

Il est également essentiel de faciliter et de créer des partenariats avec le secteur privé. Les jeunes Autochtones sont largement sous-représentés au sein de la population active dans le secteur privé au Canada :

> Les Autochtones qui travaillent sont en grande partie à l'emploi des conseils de bande et tribaux, des organisations autochtones ainsi que des gouvernements fédéral et provinciaux, mais il y a des motifs de croire qu'il existe un éventail d'obstacles qui empêchent les Autochtones d'acquérir les compétences nécessaires pour devenir des concurrents sérieux pour des postes sûrs et stables dans tous les secteurs de l'économie(153).

(153) Mémoire présenté par Taking Pulse.

ACTIVITÉ MODÈLE

Partenariats avec le secteur privé
Hydro-Manitoba : « Le modèle du camp »

Pour sensibiliser les jeunes aux possibilités qu'offrent la technologie, l'ingénierie et les diverses professions, Hydro-Manitoba a mis sur pied le premier programme de camp de jour pendant l'été appelé «Construire le cercle: Explorer l'ingénierie, la technologie et les métiers». Ce programme vise à permettre aux adolescentes autochtones de 13 à 15 ans de voir ce qu'offrent ces divers domaines. Si nous voulons attirer les femmes autochtones dans des emplois non traditionnels, il faut prendre des initiatives novatrices.

Il s'agit d'un programme réparti sur quatre ans en quatre étapes; il est basé sur le modèle du cercle d'influences autochtone. Le même groupe de dix adolescentes revient chaque année pour participer à diverses étapes visant à stimuler leur curiosité, leur capacité de résolution de problèmes, leur travail en équipe et leur créativité. Nous continuons de favoriser des rapports avec les adolescentes et leurs familles pendant l'année lors de réunions et d'activités diverses.

Le programme est gratuit, ce qui veut dire que toute adolescente autochtone qui veut y participer peut le faire. Le programme met aussi l'accent sur les domaines scientifiques et technologiques qui ne sont pas ordinairement des choix de carrière privilégiés pour les adolescentes autochtones et dans lesquels elles ont bien plus de chance d'être mal représentées. Nos administrateurs et responsables du programme cherchent à favoriser les rapports avec les participantes au camp et continuent de s'intéresser à leurs études et à leurs choix de carrière. Leur participation, la création de modèles, les activités de mentorat et de défense des intérêts des participantes permettent d'offrir à celles-ci les soutiens et l'encouragement voulus sur les plans émotif et social. Le programme aide et instruit non seulement les adolescentes, mais aussi leurs familles à déterminer les compétences et les programmes d'études nécessaires. Nous offrons des services de tutorat en mathématique et en sciences et de l'aide pour la transition entre l'école secondaire et l'université. L'une des choses qui assurent le succès du programme, c'est qu'il donne aux adolescentes autochtones des occasions d'emploi réalistes pendant la durée du programme et plus tard. Ce programme est ambitieux et représente un investissement à long terme qui produit des avantages à long terme pour tous les intervenants.

En 2001, le groupe de travail sur la participation des Autochtones à l'économie a indiqué, dans le rapport soumis aux ministres fédéral, provinciaux et territoriaux responsables des affaires autochtones et aux chefs autochtones nationaux, intitulé *Strengthening Aboriginal Participation in the Economy*, qu'il était essentiel que le secteur privé participe à la création de

partenariats en vue de promouvoir la participation des Autochtones à l'économie. Des initiatives comme *Partenaires pour des carrières,* à Winnipeg, qui a pour but de mettre en contact les diplômés autochtones compétents avec des employeurs au Manitoba connaissent un bon succès. Ce programme vise les jeunes diplômés chez qui le taux de chômage est deux fois plus élevé que chez les diplômés non-autochtones. Le programme, qui en est à sa quatrième année, a permis de donner un emploi à plus de 2 500 diplômés.

Comme nous l'avons vu, le marché du travail actuel exige des niveaux de compétences et de réussite scolaire plus élevés que par le passé. Des investissements stratégiques à long terme dans l'emploi pour les jeunes sont donc essentiels. Pour reprendre les propos du sous-ministre des Affaires autochtones et du Nord du Manitoba :

> Il nous faut une stratégie nationale globale en matière d'éducation autochtone, de formation et d'emploi également, qui puisse répondre aux besoins du secteur public ainsi qu'à ceux du privé, à savoir, les entreprises, qui créent la majorité des emplois. Il nous faut former nos jeunes gens pour qu'ils puissent participer pleinement à l'économie[(154)].

En conséquence, le Comité recommande ce qui suit :

Mesures recommandées

- **Que les programmes fédéraux qui visent à accroître la participation des jeunes Autochtones sur le marché du travail soient conçus de manière à offrir une formation stratégique à long terme dans des programmes accrédités pour les jeunes.**

- **Que l'on accroisse l'aide financière accordée au volet jeune et milieu urbain de la Stratégie de développement des ressources humaines autochtones.**

- **Que le gouvernement fédéral, en collaboration avec tous les principaux intervenants, facilite la mise en place de tribunes et d'initiatives afin d'encourager les partenariats entre les jeunes Autochtones urbains et le secteur privé.**

CONCLUSION : POUR ALLER DE L'AVANT

Le Comité est conscient que bon nombre des difficultés qu'éprouvent les jeunes Autochtones vivant en milieu urbain découlent d'un éventail de problèmes complexes sous-jacents. Les symptômes ne peuvent être traités individuellement; il faut plutôt adopter une approche globale et intégrée de concert avec des programmes visant à renforcer les familles. Pour être durables, les solutions doivent être proactives et préventives, plutôt que d'entrer en jeu seulement lorsqu'un problème ou un besoin devient aigu. Nous reconnaissons que de nombreux jeunes Autochtones en milieu urbain parviennent à réussir la transition et deviennent

(154) *Délibérations*, 17 mars 2003, Harvey Bostrum, sous-ministre, Affaires autochtones et du Nord, gouvernement du Manitoba.

des adultes productifs, mais un nombre incalculable de jeunes Autochtones doivent lutter contre des désavantages complexes. Nous insistons sur le fait que les jeunes Autochtones, suivant tous les indicateurs, constituent une catégorie des plus « à risque » et méritent que le gouvernement les place au tout premier rang de ses priorités.

En conséquence, le Comité recommande ce qui suit :

Mesures recommandées

- **Que le gouvernement fédéral, dans le cadre de la Stratégie pour les Autochtones vivant en milieu urbain, élabore et finance des initiatives précises pour les jeunes Autochtones en tenant compte du fait qu'ils comptent parmi les groupes les plus « à risque ».**

- **Que ces initiatives soient conçues et élaborées en collaboration avec de jeunes Autochtones vivant en milieu urbain.**

Finalement, nous croyons que les jeunes Autochtones se sentiraient peut-être moins aliénés s'ils pouvaient réellement conseiller les gouvernements sur les questions les plus importantes pour eux. Des initiatives dans le cadre desquelles les jeunes jouent un rôle consultatif, par exemple la *Stratégie nationale pour les jeunes Autochtones,* de même que des conseils consultatifs de la jeunesse qui participent aux processus de planification et décisionnels des gouvernements exigent notre entier appui et nos encouragements. Ces mesures donnent aux jeunes une tribune où ils peuvent élaborer, coordonner et gérer leurs propres initiatives. Ce sont également d'excellents terrains de formation pour la prochaine génération de dirigeants communautaires.

Une jeune femme nous a rappelé dans son témoignage que tout ce que les jeunes Autochtones veulent, c'est de l'espoir. Le meilleur moyen pour aller de l'avant consiste à donner aux jeunes Autochtones des moyens d'influer sur les décisions qui ont les répercussions les plus profondes sur leur vie tout en leur offrant des occasions de prendre des engagements réels dans la communauté en général et de profiter des avantages que beaucoup d'entre nous tiennent pour acquis.

Le Comité estime que les mesures qu'il recommande constituent une assise permettant d'offrir de meilleures occasions d'avenir aux jeunes Autochtones des villes. Pour réaliser ces avantages, toutefois, l'engagement ferme de tous les gouvernements et de leurs ministères respectifs est essentiel. De plus, les mesures recommandées dans le rapport supposent la participation d'un certain nombre de ministères fédéraux. Les membres du Comité souhaitent suivre les progrès accomplis par les divers ministères dans la réalisation de ces recommandations. En conséquence il recommande ce qui suit :

Mesure recommandée

Que les organismes et ministères du gouvernement fédéral qui participent à la coordination et à la mise en œuvre des mesures recommandées dans ce rapport établissent un compte rendu annuel de leurs actions et des progrès accomplis et qu'ils le remettent au Comité.

PARTIE VI : ORIENTATIONS FUTURES

Les jeunes Autochtones qui vivent en milieu urbain sont plus désavantagés que les autres jeunes Canadiens suivant presque tous les indicateurs sociaux et économiques. Nous reconnaissons l'ampleur du travail à accomplir pour permettre aux jeunes Autochtones de participer tout autant que les autres à l'avenir de notre pays et pour devenir des dirigeants au sein de leurs propres communautés. Quelle qu'en soit la taille, c'est un défi que nous pouvons difficilement refuser de relever.

Le Comité n'a pas pu traiter de l'éventail complet des besoins des jeunes Autochtones vivant en milieu urbain dans ce seul rapport. Cependant, deux questions d'importance critique se détachent du lot, à savoir les besoins en logement des jeunes Autochtones vivant en milieu urbain et les questions en suspens entourant les Indiens nouvellement inscrits dans le cadre du projet de loi C-31. Nous soulignons l'importance de ces questions pour les communautés autochtones en milieu urbain et nous invitons instamment le gouvernement fédéral à s'en occuper de façon prioritaire.

Cela dit, nous sommes encouragés par l'émergence d'une prise de conscience commune dans les cercles gouvernementaux quant aux besoins à combler et, de plus en plus, quant aux mécanismes à mettre en place en vue de corriger la situation. Nous félicitons les gouvernements qui ont fait montre de leadership et d'esprit d'initiative en prenant des mesures pour répondre aux besoins des jeunes Autochtones en milieu urbain. Le Comité note que, de plus en plus, les gouvernements sont désireux d'adopter des initiatives communautaires plutôt que d'imposer des solutions ou de suivre une approche uniformisée. Nous avons constaté que l'on mettait maintenant davantage l'accent sur la nécessité de travailler avec les organisations autochtones dans le but d'assurer un soutien coordonné, de façon holistique, aux communautés et aux jeunes. Cependant, il y a encore beaucoup à faire avant que les services ne soient vraiment suffisamment souples pour répondre de manière intégrée aux besoins des jeunes Autochtones vivant en milieu urbain.

Le Comité croit que rien n'empêche les mesures coopératives prises par les gouvernements, en étroite collaboration avec les organisations autochtones, de surmonter les obstacles structuraux à l'avancement des Autochtones. Cependant, nous nous préoccupons du manque de cohérence des politiques et des programmes actuels. Afin que les gouvernements puissent déterminer clairement les besoins des peuples autochtones et des jeunes Autochtones, il est nécessaire de bien connaître les programmes existants et de situer les lacunes. En conséquence, le Comité a recommandé que l'on procède à un examen de tous les programmes et à la mise sur pied d'un « bureau central » national.

Le Comité a aussi constaté la nécessité de faciliter les partenariats réunissant le secteur privé, les gouvernements et les organisations autochtones afin d'offrir des perspectives d'emploi essentielles aux jeunes Autochtones en milieu urbain. En l'absence d'emplois ayant un sens, il est difficile de voir comment nous pouvons briser le cycle de la pauvreté, de la dépendance et de la frustration qui affecte tellement de jeunes. Nous invitons instamment les gouvernements à adopter une approche à long terme en matière d'initiatives d'emploi de manière à ce que les jeunes puissent acquérir les compétences nécessaires pour répondre aux exigences du marché du travail actuel.

Le Comité a été impressionné par le travail des organisations autochtones locales et par les initiatives innovatrices qu'elles ont prises pour aider les jeunes Autochtones à réussir. Ces professionnels dévoués sont responsables de bon nombre des solutions que les gouvernements pourraient prendre pour relever les défis qui se posent dans les communautés autochtones en milieu urbain. Nous devons appuyer les organisations et les organismes autochtones, les centres d'amitié et les autres organisations communautaires qui déploient des efforts afin de fournir des services aux jeunes Autochtones vivant en milieu urbain. Nous leur sommes spécialement reconnaissants de nous avoir fait bénéficier de leurs connaissances, de leur expérience et de leur sagesse. Nous espérons sincèrement que le présent rapport reflète leurs préoccupations, leurs défis ainsi que les suggestions qu'ils ont faites pour faire avancer les choses.

Nous sommes spécialement frappés par la détermination tranquille avec laquelle les jeunes que nous avons entendus affrontent les problèmes qui les assaillent. Ces jeunes ont fait preuve d'un niveau de résilience remarquable en surmontant des défis personnels et systémiques. Nous avons beaucoup à apprendre de leur courage et de leur force. Le Comité a confiance en leurs capacités, en leurs talents et en leur vision. En tant que décideurs, il nous incombe de leur offrir des occasions et de les encourager à faire bon usage de leurs talents. Nous avons tous beaucoup à gagner en agissant ainsi. Le présent rapport leur est dédié.

ANNEXE I - PROGRAMMES FÉDÉRAUX POUR LES AUTOCHTONES

VIVANT EN MILIEU URBAIN

TITRE (MINISTÈRE/ ORGANISME)	DESCRIPTION	MODE DE RÉALISATION	MONTANT ESTIMATIF ALLOUÉ EN 2000-2001 (en milliers de $)
Programme d'aide à la remise en état des logements (SCHL)	Offre une aide aux propriétaires-occupants à faible revenu pour qu'ils puissent rendre leur propriété conforme aux normes minimales de salubrité et de sécurité. Offre aussi une aide aux propriétaires-bailleurs de logements abordables et aux propriétaires de maisons de chambres pour qu'ils effectuent des réparations afin de satisfaire aux normes minimales de salubrité et de sécurité. Un volet du programme a pour but d'améliorer l'accès au logement aux personnes handicapées.	Financement accordé aux gouvernements provinciaux, objectifs de financement ciblés pour les projets autochtones.	2 870
Programme de logement sans but lucratif pour les Autochtones en milieu urbain (SCHL)	Pour les ménages autochtones ayant besoin d'un logement locatif à faible coût, approprié et convenable (aide versée aux sociétés d'habitation autochtones sans but lucratif pour l'exploitation de grands ensembles de logements locatifs subventionnés; les logements sont la propriété des sociétés d'habitation autochtones sans but lucratif en milieu urbain, qui les exploitent); en 1997-1998, 7 700 logements/SCHL et 3 000 logements par les provinces et territoires pour la SCHL.	Aide financière versée aux fournisseurs de logements autochtones en milieu urbain. (Nota – Le gouvernement a mis fin à ce programme en 1996; cependant, quelques engagements sont toujours en vigueur).	S.O.
Programme d'enseignement post-secondaire (MAINC)	En 1997, dans le cadre de ce programme, 1 343 000 $ ont été versés à des Indiens inscrits hors réserve.	Les conseils de bande choisissent les bénéficiaires de l'aide aux études post-secondaires.	1 343
Aide préscolaire aux Autochtones (SC)	Hors réserve, c'est un programme en continu destiné aux enfants autochtones (moins de 6 ans) dans les centres urbains et les grandes collectivités du Nord.	Aide financière versée aux organisations autochtones communautaires.	19 045
Services de santé non assurés (SC)	Fourniture de services de santé non assurés aux Indiens inscrits et aux Inuits admissibles sans égard au lieu de résidence.	Aide financière versée directement aux bénéficiaires admissibles.	130 000 (montant estimatif versé au titre de l'aide financière dans les centres urbains)
Programme d'action communautaire pour les enfants (SC)	Assurer et fournir des services pour répondre aux besoins de développement des enfants à risque de moins de 6 ans.	Aide financière versée aux organisations locales.	10 529

TITRE (MINISTÈRE/ ORGANISME)	DESCRIPTION	MODE DE RÉALISATION	MONTANT ESTIMATIF ALLOUÉ EN 2000-2001 (en milliers de $)
Programme canadien de nutrition prénatale (SC)	Un programme exhaustif conçu pour offrir des suppléments alimentaires, des conseils sur la nutrition et de l'information de soutien aux femmes enceintes les plus susceptibles d'avoir des bébés en mauvaise santé.	Aide financière versée aux organisations locales.	2 639
Programme de prévention et d'action communautaire VIH/SIDA (SC)	Dans le cadre de la stratégie VIH/SIDA, une aide financière est ciblée pour appuyer des projets communautaires pour la réalisation d'initiatives précises à l'intention des Autochtones en milieu urbain et d'autres initiatives hors réserves.	Aide financière versée aux organisations locales.	1 350
Stratégie de développement des ressources humaines autochtones (DRHC)	Initiatives pour accroître l'employabilité des Autochtones en milieu urbain.	Aide financière versée aux signataires d'Ententes sur le développement des ressources humaines autochtones.	30 000
Stratégie d'approvisionnement auprès d'entreprises autochtones (TPSGC)	Engagement pris par TPSGC pour s'approvisionner, suivant les objectifs fixés, auprès d'entreprises autochtones, y compris celles en milieu urbain.	n.d.	n.d.
Politique correctionnelle autochtone (Soll. gén.)	En 1998-1999, une aide financière a été accordée pour les projets suivants : 1) Maison Waseskum – maison de transition pour Autochtones à Montréal; 2) Native Counselling Services of Alberta – pour l'élaboration de documents fondés sur le système correctionnel et la formation pour la réalisation du programme des modes alternatifs de règlement des conflits offert par cet organisme à Edmonton; 3) Regina Aboriginal Human Services Co-op – pour le développement communautaire en vue d'une approche intégrée de réadaptation uniformément acceptée pour les contrevenants mis en liberté à Regina.	Aide financière versée aux organisations locales.	n.d.
Services de police des Autochtones (Soll. gén.)	Aide financière pour des partenariats avec la police, les communautés autochtones, les gouvernements provinciaux et les administrations municipales pour l'élaboration de stratégies innovatrices en matière de services de police dans les centres urbains.		100

TITRE (MINISTÈRE/ ORGANISME)	DESCRIPTION	MODE DE RÉALISATION	MONTANT ESTIMATIF ALLOUÉ EN 2000-2001 (en milliers de $)
[Transfert de services correctionnels aux délinquants autochtones, dans le cadre du par. 81(3) de la *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous caution* (LSCMLC) (Soll. gén.)	Le Solliciteur général a conclu une entente avec le Native Counselling Services of Alberta pour l'utilisation du Stan Daniels Healing Centre, à Edmonton, aux fins du transfert des services correctionnels aux délinquants autochtones, dans le cadre du paragraphe 81(3) de la *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous caution* (LSCMLC). Plusieurs autres maisons de transition autochtones sont administrées dans diverses collectivités urbaines au Canada, p. ex. le Spirit of the People Centre à Toronto et le Circle of Eagles Lodge à Vancouver. Ces centres visent à répondre aux besoins des délinquants sous responsabilité fédérale et provinciale mis en liberté. De plus, une aide financière a été accordée à un projet réalisé avec la Manitoba Métis Federation, section Winnipeg, pour la réinsertion de Métis à Winnipeg.	Aide financière versée aux organisations locales.	100
Initiative des centres urbains polyvalents pour les jeunes Autochtones (PC)	Fourniture d'une aide financière globale pour le renforcement de la capacité des peuples autochtones à prendre en charge les questions d'intérêt pour les jeunes Autochtones en milieu urbain et offrir à ces jeunes la possibilité de diriger et de gérer des initiatives conçues pour la prise en charge des problèmes liés à la vie urbaine.	Aide financière versée aux organisations locales.	22 500
Programme des langues autochtones (PC)	Revitaliser et préserver les langues autochtones en incitant davantage de personnes à parler ces langues et en étendant l'utilisation de ces dernières à de plus nombreux domaines où les langues autochtones sont parlées au sein des communautés, dans les réserves et en dehors de celles-ci.		5 720
Programme des centres d'accueil autochtones (PC)	Améliorer la qualité de vie des Autochtones qui résident ou voyagent dans les collectivités urbaines. En mars 1996, le programme a été transféré à l'ANCAA qui en assure la gestion et l'administration pour une période de 5 ans. Quelque 99 centres d'accueil, sur un total de 114, reçoivent une aide financière.	Aide financière versée à l'Association nationale des centres d'amitié autochtones.	14 594

TITRE (MINISTÈRE/ ORGANISME)	DESCRIPTION	MODE DE RÉALISATION	MONTANT ESTIMATIF ALLOUÉ EN 2000-2001 (en milliers de $)
Programme d'aide aux organisations autochtones représentatives (PC)	Fournir une aide financière essentielle à trois organisations autochtones nationales représentant les Inuits, les Indiens non inscrits et les Métis de même qu'à 24 organisations régionales et territoriales affiliées. Le programme sert les populations urbaines et hors réserve.	Aide financière versée aux organisations politiques autochtones nationales.	6 287
Programme de promotion des femmes autochtones (PC)	Fournir une aide financière essentielle aux organisations nationales de femmes autochtones représentant les femmes métis, des Premières nations et inuits. La réalisation du programme est décentralisée et confiée aux bureaux régionaux de PC. Le programme sert les populations urbaines et hors réserve.	Aide financière versée aux organisations politiques autochtones nationales.	2 245
Stratégie relative à la justice applicable aux Autochtones (Justice)	La Stratégie contribue à établir les bases du système de justice administré par les Autochtones. Les gouvernements provinciaux et territoriaux et le gouvernement fédéral, en partenariat avec les collectivités autochtones, partagent les coûts associés à l'établissement de programmes de justice applicable aux Autochtones. Des fonds sont disponibles pour des programmes de déjuridiciarisation, les tribunaux dirigés par des juges de paix et les programmes permettant une plus grande participation des collectivités à la formulation des sentences, à la médiation et à l'arbitrage des causes de droit civil.	Aide financière versée aux organisations locales.	1 528
Prévention du crime – Investissement (Justice)	- Justice Working – Une réponse du système de justice à la violence conjugale à Calgary - Programme de revatalisation de l'est du centre-ville de Vancouver - Projet de prévention de l'exploitation sexuelle des jeunes (Victoria) - Criminal Victimization of Aboriginal People (Projet de recherche – C.-B.) - Gwich'in Youth: 6-12 Years – Projet de prevention du crime fondé sur la culture (T.N.-O.) - Children Who Witness Violence: Services destines aux enfants de moins de 12 ans et à leurs mères - Femmes et enfants à risque (Ottawa-Carleton) - Les jeunes contrevenants et le maintien de l'ordre (Man.)	Aide financière versée aux organisations locales.	1 536

TITRE (MINISTÈRE/ ORGANISME)	DESCRIPTION	MODE DE RÉALISATION	MONTANT ESTIMATIF ALLOUÉ EN 2000-2001 (en milliers de $)
	- Colloque sur l'abus de substances inhalées et d'alcool non destiné à la consommation (Man.) - Projet de travailleurs des services d'approche (Winnipeg) - Ateliers de mobilisation communautaire Youthquake (Man.) - Circles of Healing (vidéo) (Labrador) - Youth and Community Safety Project - (T.N.-O.) - Vocational Trades Centre (Yellowknife) - Helping Families – Helping Children Part 2 Video (Yellowknife) - Crime Prevention Initiatives (Yellowknife) - Camp pour adolescents (Ont.) - Lutte contre les agressions sexuelles en milieu autochtone (Qué.) - Restorative Justice: Righting the Wrong (Saskatoon et Regina) - 12 Nations Crime Prevention Plan (Saskatchewan) - Child Abuse Prevention: A Means to Prevent Youth Crime in the Yukon Territory (Yukon)		
Autochtones sans abri (DRHC/SNSA/BCP)	Allouer une aide financière supplémentaire dans le cadre des programmes fédéraux existants, par le truchement de la Stratégie pour les Autochtones vivant en milieu urbain, afin de mieux cibler les besoins des Autochtones sans abri au moyen de l'examen d'une éventail de mesures de soutien afin de contrer l'itinérance et ses causes fondamentales.	Aide financière versée aux organisations locales.	18 000
Total			**270 386**

ANNEXE II - LISTE DES TÉMOINS

37e législature, 1re session

DATE	TÉMOINS
20 novembre 2001	**Du ministère du Développement des ressources humaines Canada :** - M. Phil Jensen, sous-ministre adjoint, Direction générale des programmes d'emploi; - M. John Kozij, directeur, Politique stratégique autochtone, Stratégie et coordination, Politique stratégique; - M. Henry Holik, directeur, Gestion des programmes, Secrétariat national pour les sans-abris; - M. Rick Magus, directeur, Affaires autochtones, région du Manitoba.
27 novembre 2001	**Du Bureau du Conseil privé :** - M. Fred Caron, sous-ministre adjoint, Secrétariat des affaires autochtones; - Mme Susan Anzolin, agente, Direction de l'interlocuteur fédéral auprès des Métis et des Indiens non inscrits.
4 décembre 2001	**De Statistique Canada :** - M. Doug Norris, directeur général, Statistique démographique et recensement; - M. Andy Siggner, conseiller-analyste principal, Statistiques sur les Autochtones, Division des statistiques sociales, du logement et des familles; - Mme Janet Hagey, directrice, Division des statistiques sociales, du logement et des familles. .
5 décembre 2001	**Du ministère du Patrimoine canadien :** - Mme Judith LaRocque, sous-ministre déléguée; - M. Norman Moyer, sous-ministre adjoint, Identité canadienne; - Mme Nancy Greenway, agent de programme, Programme sur les Autochtones; - Mme Audrey Greyeyes, agent de programme, Programme sur les Autochtones.

DATE	TÉMOINS
11 décembre 2001	**Du ministère de la Justice du Canada :** - Mme Frances Pennell, directrice, Direction de la planification stratégique, Direction générale des programmes; - Mme Catherine Latimer, avocate-conseil, directrice, Direction de la justice applicable aux jeunes; - M. William F. Pentney, chef adjoint, Portefeuille des affaires autochtones; - Mme Patricia Begin, directrice, Recherche et évaluation, Centre national de prévention du crime.
19 février 2002	**En table ronde :** **Du Bureau du solliciteur général du Canada :** - Kristine Burr, sous-solliciteure générale adjointe, Politiques stratégiques et programmes. **Du Service correctionnel du Canada :** - Gina Wilson, directrice générale, Direction des questions autochtones. **De la Gendarmerie royale du Canada :** - Dorothy Ahlgren Franklin, officier responsable, Stratégie nationale sur la jeunesse.
5 mars 2002	**Du ministère de la Santé du Canada :** - M. Scott Broughton, sous-ministre adjoint, Direction générale de la santé de la population et de la santé publique; - M. Claude Rocan, directeur général, Centre de développement de la santé humaine, Direction générale de la santé de la population et de la santé publique; - M. Keith Conn, directeur général intérimaire, Direction des programmes de santé communautaire, Direction générale de la santé des Premières nations et des Inuits; - Mme Wendy Birkinshaw, analyste principale de la politique, Division de l'enfance et de l'adolescence, Direction générale de la santé de la population et de la santé publique.
6 mars 2002	**Du ministère des Affaires indiennes et du Nord :** - Mme Chantal Bernier, sous-ministre adjointe, Secteur des programmes et des politiques socio-économiques; - Mme Barbara Caverhill, directrice intérimaire, Direction de l'apprentissage, de l'emploi et du développement de la personne.

DATE	TÉMOINS
13 mars 2002	**De l'Université Simon Fraser :** - John Richards, professeur en administration des affaires.
19 mars 2002	**Du ministère de l'Industrie du Canada :** - Jeff Moore, directeur exécutif, Entreprise autochtone Canada; - Mary Lou Bird, analyste des politiques, Entreprise autochtone Canada.
16 avril 2002	**Du Congrès des peuples autochtones :** - Dwight A. Dorey, chef national; - Jamie Gallant, stagiaire, Jeunesse et marché du travail.
23 avril 2002	**Du Ralliement national des Métis :** - M. Gerald Morin, président; - Mme Jennifer Brown, présidente, Conseil consultatif national des jeunes Métis; - Mme Pauline Huppie, directrice, Initiatives des jeunes, Conseil consultatif national des jeunes Métis.
30 avril 2002	**De l'Association nationale des centres d'amitié :** - Marie Whattam, vice-présidente; - Jaime Koebel, présidente, Aboriginal Youth Council; - Alfred Gay, conseiller en politiques.
1er mai 2002	**De la Fondation pour la guérison des Autochtones :** - Mme Gail Valaskakis, directrice de la recherche; - Giselle Robelin, Service des communications.
7 mai 2002	**De l'Inuit Tapiriit Kanatami :** - Jose Amaujaq Kusugak, président; - Franco Sheatiapik Buscemi, National Inuit Youth Council.
29 mai 2002	**De Pauktuutit Inuit Women's Association :** - Mme Veronica Dewar, présidente; - M. Murray Angus, instructeur, Nunavut Sivuniksavut; - Mme June Shappa, Nunavut Sivuniksavut.
4 juin 2002	**De l'Association des femmes autochtones du Canada :** - Mme Kukdookaa Terri Brown, présidente; - Mme Marlene Larocque, directrice générale; - Mme Jelena Golic, intervenante auprès des jeunes.

DATE	TÉMOINS
11 juin 2002	**De l'Assemblée des premières nations :** - Matthew Coon Come, chef national; - Ginger Gosnell, représentante des jeunes; - Terry Young, représentant des jeunes; - Jean Larose, directeur des communications.

37e législature, 2e session

DATE	TÉMOINS
3 décembre 2002	**De Big Soul Productions :** - Mme Laura J. Milliken; - Mme Jennifer Podemski.
10 décembre 2002	**De l'Université Trent :** - David Newhouse, professeur agrégé et chaire des études autochtones.
4 février 2003	**De la Pittoayis Family School :** - Irene LaPierre, directrice. **De l'Institut Gabriel Dumont :** - Murray Hamilton, coordonnateur de programmes.
5 février 2003	**Du Centre canadien des Autochtones de Toronto :** - Robert Adams, directeur général; - Arlen Dumas, directeur du Programme pour les jeunes; - Ryan McMahon, coordonnateur des Services pour les jeunes. **Du Centre d'amitié des Autochtones et des Métis de Saskatoon :** - Lyndon Linklater, président du conseil d'administration. **Du Programme de développement des qualités de chef des jeunes Autochtones :** - Leonzo Barreno, directeur. **Du Collège fédéré des Autochtones de la Saskatchewan :** - Wes Stevenson, vice-président, Administration; - Beatrice Lavallée, aînée.
11 février 2003	**De la Fondation nationale des réalisations autochtones :** - John Kim Bell, fondateur et président.
12 février 2003	**De la Société urbaine pour la jeunesse autochtone :** - Jonathan Potskin, directeur. **Des Services communautaires des jeunes Autochtones de Regina :** - Tom Warner, directeur exécutif. **Du Centre des jeunes Autochtones en milieu urbain de Calgary :** - Le chef Patricia Waite, conseillère.

18 février 2003	**Du Native Child and Family Services :** - Ken Richard, directeur exécutif. **Du Réseau canadien autochtone du sida :** - Randy Jackson, Programme de coordination des personnes autochtones vivant avec le VIH/sida. **Du Centre de services aux familles autochtones :** - Delora Parisian, directrice exécutive. **Du Centre des ressources autochtones :** - Connie Boisvert, directrice. **Du All Nations Hope Aboriginal AIDS Network :** - Leona Quewezance, coordonnatrice de la promotion de la santé.
19 février 2003	**De l'Aboriginal Labour Force Development Circle :** - Steve Williams, président. **De l'Assembly of First Chief's Committee on Human Resources :** - Chef Blaine Commandant, représentant de l'Ontario. **Du Miziwe Biik Aboriginal Employment and Training :** - Nancy Martin, directrice exécutive.
25 février 2003	**Du gouvernement de la Saskatchewan :** - Brent Cotter, c.r., sous-ministre, Relations gouvernementales et affaires autochtones.
26 février 2003	**Du National Native Sports Program :** - Warren Crowchild, fondateur.
17 mars 2003	**De l'Assemblée des chefs du Manitoba :** - Le grand chef Dennis White Bird; - Kathleen McKay, Conseil des jeunes; - Jason Whitford, coordonnateur régional pour la jeunesse. **Du gouvernement du Manitoba :** - Harvey Bostrom, sous-ministre des Affaires autochtones et du Nord. **Du groupe Anokiiwin :** - Elaine Cowan, présidente. **D'Hydro-Manitoba :** - Giselle Campbell, conseillère d'équité en matière d'emploi.

De la Chambre de commerce de Winnipeg :
- Crysta Laborero, directrice, Initiative de l'emploi des Autochtones.

Du Centre for Aboriginal Human Resources Development :
- Marileen McCormick, présidente.

De l'Urban Aboriginal Education Coalition :
- Leslie Spillett, présidente.

Du Ma Mawi Wi Chi Itata Centre :
- Diane Redsky, directrice des programmes.

De la Circle of Life Thunderbird House :
- Troy Rupert.

Du Manitoba Aboriginal Sports and Recreation Council :
- Darryl Bruce, directeur exécutif.

Du Aboriginal Centre of Winnipeg :
- Bill Shead, président.

19 mars 2003

De la Vancouver Police and Native Liaison Society :
- M. Morris Bates, travailleur spécialisé en assistance aux victimes.

Du B.C. Women's Health Centre :
- Mme Angie Todd-Dennis;
- Mme Rita Barnes.

Du Eslha7an Learning Centre :
- Gloria Nahanee, dispensatrice des services pour la jeunesse.

Du First Nations Education Steering Committee :
- Christa Williams, directrice exécutive;
- Jan Haugan.

Du Pacific Sport National Sport Centre :
- Misty Thomas, Night Hoops;
- Gail Sparrow, Première nation Musqueam.

De l'Urban Native Youth Association :
- Jerry Adams.

De l'Aboriginal Sports and Development Centre :
- Frazer Smith, président.

21 mars 2003

Des Écoles catholiques de la ville d'Edmonton :
- Sonja Willier, animatrice linguistique, Centre d'apprentissage autochtone;
- Pam Sparklingeyes, coordonnatrice culturelle, Centre d'apprentissage autochtone.

De l'École Ben Calf Robe :
- Sean McGuiness, directeur.

Du Northern Alberta Institute of Technology :
- Eva Stang, coordonnatrice de la liaison avec les Autochtones, Liaison autochtone.

De l'Académie Amiskwaciy :
- Shirly McNeil, directrice adjointe;
- Theresa Cardinal, administratrice.

De l'Université de l'Alberta :
- Lewis Cardinal, directeur des Services aux étudiants autochtones;
- Brenda Jones-Smith, coordonnatrice.

Des Écoles publiques de la ville d'Edmonton :
- Donna Leask, superviseure, Éducation autochtone.

De l'Église Sacred Heart :
- Le révérend James L. Holland, O.M.I.

Des Écoles catholiques de la ville d'Edmonton :
- Heather Jacobson, travailleuse sociale, Centre d'apprentissage autochtone.

De l'Aboriginal Justice Initiatives Unit :
- Bronwyn Shoush, directrice.

De la Ville d'Edmonton :
- Lewis Cardinal, président, Comité des affaires urbaines autochtones d'Edmonton;
- Debbie Coulter, membre, Comité des affaires urbaines autochtones d'Edmonton;
- Rob Campre, membre, Comité des affaires urbaines autochtones d'Edmonton.

De l'Edmonton Metis Cultural Dance Society :
- Lyle Donald, coordonnateur.

26 mars 2003	**De l'Alliance autochtone du Québec :** - M. Pierre Nolet, président (région 3).
	Du Centre de soutien aux étudiants autochtones, Université Concordia : - Mme Manon Tremblay, coordonnatrice.
	Du Centre d'amitié autochtone de Montréal : - M. Eric Ravenelle, secrétaire, conseil d'administration.
1er avril 2003	**Du Thunder Bay Indian Friendship Centre :** - Mme Anne Lesage, directrice générale (vidéo-conférence).
	Du Oshki-Pimache-O-Win Education and Training Institute : - Mme Ruth Baxter, directrice générale (vidéo-conférence).
2 avril 2003	**Du Conseil des peuples autochtones du Nouveau-Brunswick :** - Le chef Betty Ann Lavallée, C.D.; - Mme Stephanie Bolger, représentante de la jeunesse.
17 juin 2003	**De la Canada West Foundation :** - M.Calvin Hanselmann, analyste principal de la politique.

ANNEXE III - AUTRES MÉMOIRES REÇUS

Aboriginal Youth and Family Well-Being and Education Society, février 2003.

Manitoba Indian Education Association Inc. (Recommendations from Manitoba Indian Education Association on Issues Affecting Urban Aboriginal Youth in Canada), juin 2003.

Native Counselling Services of Alberta, avril 2003.

Nova Lawson, Lakehead University, mai 2003.

MAIL POSTE
Canada Post Corporation/Société canadienne des postes
Postage paid
Lettermail
Poste-payé
Poste-lettre
1782711
OTTAWA

If undelivered, return COVER ONLY to:
Communication Canada – Publishing
Ottawa, Ontario K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Communication Canada – Édition
Ottawa (Ontario) K1A 0S9

Available from:
Communication Canada – Canadian Government Publishing
Ottawa, Ontario K1A 0S9
Also available on the Internet: http://www.parl.gc.ca

En vente:
Communication Canada – Édition
Ottawa (Ontario) K1A 0S9
Aussi disponible sur internet: http://www.parl.gc.ca