



Les Autochtones et le marché de l'emploi canadien

par

Michael Mendelson et Ken Battle

Juin 1999

ISBN 1-894159-48-9

RÉSUMÉ

Pour les Autochtones du Canada, les perspectives d'emploi sont bien plus mauvaises que pour les autres Canadiens. Nombreux sont ceux qui n'auront pas la chance de trouver un emploi durable au cours de leur vie. Les coûts potentiels d'un taux de chômage élevé ne se font pas sentir uniquement dans la sphère sociale. L'avenir économique d'une région est beaucoup plus sombre lorsqu'un pourcentage croissant de sa main-d'oeuvre se retrouve sans emploi. Les Prairies, en particulier, voient leur bien-être économique menacé. Il n'y a probablement rien de plus important, pour l'avenir économique des Prairies, et surtout du Manitoba et de la Saskatchewan, que la mise en valeur des ressources humaines autochtones.

Le tableau I présente les données démographiques de base de la population en âge de travailler (de 15 ans et plus) chez les Autochtones et chez les autres Canadiens, en 1991 et en 1996. Les données renvoient à la main-d'oeuvre « d'identité autochtone », c'est-à-dire à ceux qui s'identifient comme étant Autochtones ou Indiens inscrits. Le nombre des personnes en âge de travailler qui se sont identifiées comme Autochtones a augmenté de 33,3 p. 100 entre 1991 et 1996, ce qui, de façon surprenante, est six fois plus que l'augmentation de 5,7 p. 100 observée dans la population non autochtone en âge de travailler. Même si

on peut attribuer une partie de cette croissance à des irrégularités statistiques, l'accroissement de la population est surtout un reflet de la structure par âge de la population autochtone, qui est beaucoup plus jeune. La force démographique de la population autochtone en croissance continuera d'entraîner une extraordinaire croissance de cette main-d'oeuvre au cours des prochaines décennies.

Taux de chômage et de participation

Le tableau II donne les taux de participation et de chômage des Autochtones, en 1991 et en 1996, ainsi qu'un indice qui permet de comparer ces taux à ceux de l'ensemble de la population.

Le quart de la main-d'oeuvre autochtone était sans emploi en 1991 et en 1996. Puisqu'environ 10 p. 100 de l'ensemble de la main-d'oeuvre était sans emploi en 1991 et en 1996 (10,2 et 10,1 p. 100 respectivement), l'indice du chômage chez les Autochtones par rapport à l'ensemble de la population n'a subi pour ainsi dire aucun changement entre 1991 et 1996 (241 en 1991 et 243 en 1996). Cette apparente stabilité pourrait toutefois être un leurre. L'année 1996 a marqué le début d'une forte reprise, alors qu'en 1991 on se retrouvait au creux de la pire récession depuis la grande crise des années 30. En général, les travailleurs du bas de l'échelle sont plus touchés par la récession et ils ne retrouvent

Tableau I
Personnes en âge de travailler chez les Autochtones
et chez les non-Autochtones, 1991 et 1996

Personnes en âge de travailler (15 ans et plus)	1991	1996	Différence en % 1991-1996
Total	21 304 735	22 628 920	6,2
Non-Autochtones	20 915 835	22 110 330	5,7
Autochtones	388 900	518 590	33,3
% d'Autochtones	1,8	2,3	

Tableau II
Taux et indices de chômage et de participation des Autochtones,
1991 et 1996

	Taux de chômage en %	Indice du taux de chômage	Taux de participation en %	Indice du taux de participation
1991	24,5	241	57,4	84
1996	24,5	243	58,7	90

un emploi que lorsque l'économie reprend de la vigueur. Puisque les Autochtones sont surreprésentés parmi les travailleurs peu rémunérés, on s'attendrait à ce que le taux de chômage ait faibli, en 1996, et que l'indice du taux de chômage se soit amélioré. Mais le taux de chômage des Autochtones n'était pas moins élevé en 1996 et représentait 2,4 fois le taux de chômage global de ces deux années; cela pourrait dissimuler le fait que les conditions du marché de l'emploi, pour les Autochtones, se sont en fait détériorées par rapport à la situation économique générale.

Un élément positif surprenant est la participation toujours forte au marché du travail des Autochtones. Les taux de participation demeurent élevés si l'on tient compte du taux de chômage de la population autochtone, et ils ont même augmenté entre 1991 et 1996. En fait, le taux de participation réel des Autochtones est de 3,3 points de pourcentage *plus élevé* qu'il ne l'aurait été si la relation entre le taux de participation et le taux de chômage était la même au sein de la population autochtone que dans la population en général.

Le marché du travail canadien a absorbé une forte augmentation (de l'ordre de 33 p. 100) de la main-d'oeuvre autochtone entre 1991 et 1996 (on peut toutefois attribuer une partie de cette croissance aux anomalies touchant les déclarations). Près de 130 000 nouveaux travailleurs autochtones ont joint les rangs de la population active, mais on n'a constaté aucune augmentation du taux de chômage des Autochtones, et aucun changement dans la différence entre le taux de chômage des Autochtones et celui des non-Autochtones. La stabilité relative, au chapitre du marché de l'emploi, a été préservée, mais

il faut plutôt s'en inquiéter que s'en satisfaire : les Canadiens autochtones sont partis de loin et ils accusent toujours un retard. Aucun progrès n'a été réalisé au chapitre de l'écart de chômage des Autochtones et des non-Autochtones du Canada.

Marché du travail des Autochtones : considérations géographiques

En termes absolus, on ne constate qu'une différence minime entre les indicateurs du marché de l'emploi des Autochtones de l'Est et de l'Ouest. Le taux de participation des Autochtones est légèrement plus élevé à l'Est qu'à l'Ouest, et c'est dans les Prairies qu'il est le plus faible. On ne constate aucune différence entre l'Est et l'Ouest au chapitre du taux de chômage de la main-d'oeuvre autochtone.

Mais le tableau est tout autre si l'on fait des comparaisons : on constate des différences importantes entre l'Est et l'Ouest quant aux taux de participation et de chômage des Autochtones et de l'ensemble de la population. En 1996, le taux de participation des Autochtones de l'est du Canada représentait 94 p. 100 du taux de l'ensemble de la population, mais le taux de participation relatif était beaucoup plus faible à l'Ouest (87 p. 100), et en particulier dans les Prairies, où il n'atteignait que 80 p. 100. De même, le taux de chômage des Autochtones était presque deux fois plus élevé que dans l'ensemble de la population, dans l'Est, mais près de trois fois plus élevé dans l'Ouest que pour l'ensemble de la population, et c'était encore pire dans les Prairies.

On observe depuis peu la même distinction entre l'Est et l'Ouest lorsqu'on s'attache aux villes, comme on peut le voir dans le tableau III. Dans l'Est, à Ottawa-Hull, Montréal et Toronto, le taux de chômage des Autochtones était en moyenne de 1,7 fois plus élevé que pour l'ensemble de la population. Dans les six villes de l'Ouest, Winnipeg, Regina et Saskatoon (pour ces trois villes, les données disponibles avaient été combinées), Calgary, Edmonton et Vancouver, le taux de chômage des Autochtones était en moyenne 2,8 fois plus élevé que pour l'ensemble de la population. Fait remarquable, le taux de participation des travailleurs autochtones était presque égal à celui de l'ensemble de la population dans les villes de l'Est, mais beaucoup plus faible dans les villes de l'Ouest pour les Autochtones que pour l'ensemble des Canadiens.

Marché du travail des Autochtones : l'avenir

Entre 1991 et 1996, on n'a constaté aucune amélioration, absolue ou relative, du chômage chez

les Autochtones. Mais, même si ces résultats sont faibles, il sera difficile de les maintenir en raison de la croissance rapide et continue de la population autochtone en âge de travailler. En 1996, parmi les gens qui se disaient Autochtones, 35 p. 100 avaient moins de 15 ans, par rapport à 20 p. 100 chez les non-Autochtones. Actuellement, 3,7 p. 100 des personnes de 15 à 24 ans sont autochtones. Ce pourcentage atteindra près de 4,8 p. 100 au cours de la prochaine décennie. Cette augmentation substantielle du nombre des jeunes Autochtones représentera un défi énorme pour le marché du travail, ainsi que pour les activités de formation et de perfectionnement.

La répartition régionale de la croissance démographique est semblable à la distribution régionale des emplois : les principaux défis de l'avenir se retrouvent dans l'Ouest. La population active autochtone continuera de croître rapidement au cours des prochaines décennies, et cette croissance sera plus prononcée dans l'Ouest. Des villes comme Winnipeg, Regina, Saskatoon et

Tableau III
Indices du taux de chômage et de participation des Autochtones
Certaines régions métropolitaines du recensement, 1996

Territoire de recensement métropolitain	Indice du taux de chômage	Indice du taux de participation
Montréal	167	109
Ottawa-Hull	183	97
Toronto	172	100
<i>Moyenne des villes de l'Est</i>	167	104
Winnipeg	316	86
Regina et Saskatoon	348	78
Calgary	215	94
Edmonton	274	86
Vancouver	238	94
<i>Moyenne des villes de l'Ouest</i>	281	87

Edmonton devront absorber un nombre croissant de nouveaux travailleurs autochtones au sein de leur marché du travail. À Winnipeg, par exemple, la population active autochtone devrait dépasser 16 p. 100 de la main-d'oeuvre totale d'ici 2016. La prospérité et le bien-être futurs de ces villes pourraient bien dépendre de leur capacité de fournir de l'emploi à la main-d'oeuvre autochtone en croissance.

Conséquences sur les politiques

L'établissement d'objectifs mesurables a été l'un des cris de ralliement des tenants de la philosophie de gestion de la fonction publique au cours des dernières années. Lorsqu'on parle du rôle et de la place des peuples autochtones sur le marché du travail canadien, il est possible d'établir un objectif quanti-tatif spécifique et mesurable $\frac{3}{4}$ nommément, l'équité en emploi. Le Canada devrait se décider à viser l'égalité en emploi pour les peuples autochtones et pour la population en général, dans chaque région du pays, et il devrait le déclarer publiquement en établissant des mécanismes de reddition de comptes indépendants et objectifs. Bien sûr, il n'est pas raisonnable de s'attendre à réaliser l'objectif de l'équité en emploi rapidement, ni même en une seule génération. Néanmoins, quand il est question de la politique publique relative aux Canadiens autochtones, l'équité est la seule solution acceptable au regard de l'éthique, et elle pourra constituer une base mesurable pour l'orientation à long terme d'une politique sur le marché de l'emploi.

L'une des données les plus surprenantes touchait le taux de participation élevé de la main-d'oeuvre autochtone en relation avec son taux de chômage élevé. Un des instruments stratégiques parfois préconisé est le paiement de sommes comme complément des salaires peu élevés, de façon que les pauvres et les sans-emploi soient incités à se joindre au marché de l'emploi et à y demeurer. Mais comme le taux de participation est déjà élevé, les mesures incitatives ne sont de toute évidence pas le problème; il s'agit plutôt d'aider les personnes sans emploi à trouver et à conserver un emploi. Il vaudrait mieux investir les ressources publiques dans l'édu-

cation des adultes, le perfectionnement des compétences, la formation, la préparation à l'emploi, l'aide financière au chapitre des vêtements et du transport vers le lieu de travail, la garde des enfants et le logement stable à prix abordable.

Quel que soit le fondement social et culturel qui est à l'origine du taux de participation relativement élevé des peuples autochtones, il pourrait bien s'éroder au cours des prochaines années, compte tenu des niveaux constamment élevés de chômage qui pourraient décourager les Autochtones qui cherchent activement un emploi. Autrement dit, le taux de participation élevé des Autochtones est un avantage précieux, mais limité dans le temps, et il faudra en profiter avant qu'il ne disparaisse.

Le Canada représente un marché de l'emploi divisé pour les peuples autochtones. La situation de l'emploi n'est pas bonne dans l'Est, mais elle est catastrophique dans l'Ouest, en particulier dans les Prairies, et, tout juste après, à Vancouver. Si le cycle du chômage et de la pauvreté se poursuit, il pourrait bien devenir perpétuel. À Winnipeg, même un visiteur occasionnel peut noter sans peine la concentration de la pauvreté, la détérioration du logement, l'existence de gangs et tous les autres signes qui indiquent l'émergence au Canada de bidonvilles de style américain. On peut observer le même phénomène dans d'autres villes des Prairies.

Les problèmes au coeur de cette situation doivent ultimement être résolus par les peuples autochtones eux-mêmes, par leur persévérance et leur énergie propres. Toutefois, les gouvernements peuvent faire beaucoup pour cerner des occasions et créer un environnement plus positif où les organismes commerciaux, culturels et politiques autochtones pourront venir en aide à leur propre collectivité, et où les Autochtones à la recherche d'un emploi pourraient s'en trouver un.

Il faut investir bien davantage dans la formation, l'acquisition des compétences et l'éducation. Il faut rendre facilement accessibles des services de garde d'enfants de bonne qualité et adaptés à la culture, ainsi que des logements stables, de qualité et abordables qui serviront d'ancrage aux collec-

tivités en mutation. Il faudra accorder de l'aide au démarrage de petites entreprises et donner aux entrepreneurs autochtones un accès plus facile aux capitaux. La prévention du crime et la sécurité locale doivent devenir une priorité et être placés entre les mains des organismes de quartier. Une aide de ce type exigera des investissements supplémentaires de la part des gouvernements.

Mais il ne sera pas possible d'utiliser efficacement cet investissement sans une meilleure coordination entre les gouvernements et leurs différents ministères. Les autorités municipales, provinciales et fédérales ne sont pas les seules à avoir un rôle à

jouer : il y a aussi les gouvernements des Premières nations, les commissions scolaires, les autres organismes autochtones et les collectivités locales. La coordination est encore beaucoup trop faible au sein de ces diverses institutions, et entre elles. Pour jouer son rôle de façon plus efficace, le gouvernement fédéral devrait désigner un sous-ministre, qui résiderait à Winnipeg ou à Regina, et dont le mandat consisterait à coordonner, sur le terrain, les efforts fédéraux dans les dossiers autochtones, et à favoriser la création de larges coalitions avec d'autres organismes gouvernementaux et non gouvernementaux, en particulier dans les régions urbaines.

Introduction

Dans l'économie moderne du Canada, la dignité, l'estime de soi et l'autonomie des adultes sont intimement liées à leur capacité de se prendre en charge. Il leur faut donc gagner un revenu et contribuer à la productivité de la société, et non seulement pour gagner leur pain et avoir un toit : l'emploi est aussi la pierre angulaire d'une vie satisfaisante. Mais en raison d'un chômage constamment élevé, de nombreux Canadiens doivent faire des pieds et des mains afin d'obtenir et de conserver un emploi. Les Canadiens autochtones sont parmi les plus touchés par le chômage.

Le fait que de nombreux citoyens autochtones éprouvent d'énormes difficultés à trouver et à conserver un emploi devrait préoccuper tous les Canadiens, pas seulement les Canadiens autochtones. En fait, nous serons tous appelés à répondre à la demande plus forte en diverses formes d'aide publique et autres formes de soutien social. Il ne fait pas de doute que dans bien des villes, notre qualité de vie à tous en sera affectée. Les conséquences possibles pour les Canadiens, qu'ils soient autochtones ou non, ne se limitent pas, toutefois, à la sphère sociale : notre avenir économique et notre bien-être social seront grandement diminués si les peuples autochtones ne participent pas pleinement et de façon égale au marché de l'emploi. Il n'est pas possible qu'une nation et ses régions soient prospères et en santé, si un pourcentage de plus en plus grand de ses citoyens et de sa main-d'oeuvre sont exclus de la société, sous-scolarisés et, souvent, sans emploi.

Pour mieux comprendre la situation à laquelle font face les Autochtones du Canada, la présente étude analyse deux indicateurs clés de l'activité du marché du travail : les taux de chômage et de participation et compare ces mesures à celles de l'ensemble de la population.¹ L'objectif du présent rapport est de fournir un tableau plus clair des marchés du travail au Canada et de leur incidence sur les peuples autochtones des différentes régions, ainsi que d'étudier les conséquences à tirer de cette situation au regard de la politique publique.

Données utilisées pour le présent rapport

Il existe deux sources de données pour décrire les peuples autochtones du Canada. Une s'attache à la population *d'origine* autochtone, c'est-à-dire aux Canadiens qui déclarent avoir des ancêtres parmi les Autochtones. Les données sur la population d'origine autochtone, recueillies depuis longtemps dans les recensements, sont celles que la plupart des analyses ont utilisées par le passé. L'autre ensemble de données concerne la population *d'identité* autochtone. Il s'agit des personnes qui s'identifient elles-mêmes comme étant Autochtones ou comme Indiens visés par un traité ou Indiens inscrits en application de la *Loi sur les Indiens*, ou qui sont membres des Premières nations. La population d'identité autochtone a été recensée pour la première fois en 1991, dans le cadre d'une étude intitulée Enquête auprès des peuples autochtones, qui faisait suite au recensement et se fondait sur un échantillon de personnes qui s'étaient identifiées comme d'origine autochtone dans le recensement de 1991. Par la suite, le recensement de 1996 a posé aux répondants des questions sur l'origine et l'identité autochtones.

Puisque la population d'identité autochtone est le groupe qui se désigne lui-même comme autochtone, il est le plus susceptible d'avoir recours aux services spécialisés du marché du travail à l'intention des peuples autochtones, et c'est aussi ce groupe qui sera ciblé par de nombreuses politiques cruciales à l'avenir (comme les programmes d'équité en emploi qui se fondent sur l'auto-identification). En conséquence, la présente étude utilise les données sur la population d'identité autochtone tirées de l'Enquête auprès des peuples autochtones de 1991, et les données du recensement de 1996. Ce choix de données limite l'étude à deux moments seulement : 1991 et 1996, mais l'information est assez riche pour permettre l'établissement de données empiriques pertinentes. Les données de recensement de 1996 sur les Autochtones ne sont pas encore accessibles au public, mais elles le sont maintenant à Développement des ressources humaines Canada, qui a fourni les tableaux faits sur mesure de la population d'identité autochtone, constitués, pour le présent document, à partir des données du recensement de 1996.²

Toutefois, la comparaison des deux ensembles de données sur les Autochtones de 1991 et de 1996 a ses limites. Les deux années, certaines réserves n'ont pas été recensées ou ne l'ont pas été complètement, et le modèle n'est pas nécessairement le même en 1991 et en 1996. De plus, l'auto-identification peut avoir été différente en raison des contextes variés des deux études; l'une suit le recensement, et l'autre fait partie du recensement proprement dit. Enfin, la volonté de se désigner comme d'identité autochtone peut être différente selon le moment, en raison des conditions et des attentes sociales qui prévalent. Il faut donc placer un bémol lorsqu'on compare la population d'identité autochtone de 1991 et celle de 1996, puisque les deux échantillons ne correspondent pas parfaitement. On doute, cependant, que ces limites aient une incidence sur les résultats globaux.

Organisation du présent rapport

Le document comporte quatre sections principales. La première traite des indicateurs centraux du marché de l'emploi : le taux de chômage et le taux de participation. La deuxième aborde la question du marché de l'emploi pour les peuples autochtones sous l'angle géographique. La troisième section présente les défis à l'emploi auxquels les peuples autochtones feront face dans l'avenir. La quatrième section analyse les répercussions sur la politique publique des résultats empiriques des sections précédentes.

Section 1 : Taux de chômage et de participation

Le tableau 1 présente les données démographiques de base sur les personnes en âge de travailler parmi les Autochtones, et parmi la population en général, en 1991 et en 1996. Le nombre total rajusté des personnes de plus de 15 ans qui se disent Autochtones, dans le recensement de 1996, était de 518 590, soit 2,3 p. 100 des Canadiens en âge de travailler. Ce nombre était beaucoup plus faible en 1991, soit 388 900 personnes, ou 1,8 p. 100 de l'ensemble de la population en âge de travailler. La population d'identité autochtone en âge de travailler a augmenté de 33,3 p. 100 entre 1991 et 1996, une croissance beaucoup plus forte que parmi les non-Autochtones en âge de travailler, qui ont augmenté de 5,7 p. 100. On peut attribuer une part de cette croissance apparente au fait que les renseignements recueillis dans le cadre du recensement de 1996 étaient plus complets que dans l'Enquête auprès des Autochtones de 1991, mais la plus grande part est sans le moindre doute le reflet de la réalité de la population autochtone, beaucoup plus jeune que la population non autochtone, et qui croît rapidement $\frac{3}{4}$ en particulier dans la tranche de ceux qui sont en âge de travailler.

Taux de chômage

Le tableau 2 donne les taux de chômage chez les peuples autochtones et les compare à ceux de la population en général, en 1991 et en 1996. Le quart

Tableau 1
Personnes en âge de travailler, chez les Autochtones
et chez les non-Autochtones, 1991 et 1996

Personnes en âge de travailler (15 ans et plus)	1991	1996	Différence en % 1991-1996
Total	21 304 735	22 628 920	6,2
Non-Autochtones	20 915 835	22 110 330	5,7
Autochtones	388 900	518 590	33,3
% d'Autochtones	1,8	2,3	

Tableau 2
Taux et indices de chômage et de participation des Autochtones,
1991 et 1996

	Taux de chômage des Autochtones en %	Taux de chômage global en %	Indice du taux de chômage des Autochtones
1991	24,5	10,2	241
1996	24,5	10,1	243

de la main-d'oeuvre autochtone n'avait pas d'emploi en 1991 et en 1996, et dans la population générale cette proportion tombait à 10 p. 100. On a conçu un indice clair et simple du taux de chômage des Autochtones par rapport à celui de l'ensemble de la population en divisant le taux de chômage des Autochtones par le taux de chômage de l'ensemble de la population. L'indice de chômage des Autochtones est demeuré stable, entre 1991 et 1996, et se situait à environ 240 ¼ un peu moins que deux fois et demi le taux d'ensemble.

Cette tendance est à la fois une bonne et une mauvaise nouvelle. La bonne nouvelle, c'est que le taux de chômage des peuples autochtones n'a pas empiré entre 1991 et 1996 malgré l'augmentation substantielle de 33,4 p. 100 de la population en âge de travailler.

La mauvaise nouvelle, c'est que les Autochtones, en 1991 et en 1996, étaient intégrés au marché de l'emploi environ dans la même proportion. Cela signifie que depuis cinq ans, aucun progrès n'a été réalisé au chapitre de la position des peuples autochtones sur le marché de l'emploi comparativement à la population en général. Par rapport à l'ensemble de la population, les Autochtones courent deux fois et demie plus de risques de se retrouver sans emploi.

Il y a d'autres mauvaises nouvelles : la stabilité apparente du taux de chômage relatif peut être trompeuse. Alors que le taux de chômage de l'ensemble de la population était, en gros, le même

en 1991 et en 1996, il ne se situait pas au même point de la courbe du chômage. En 1991, le taux de chômage augmentait en raison de la pire récession que la pays ait connue depuis la grande crise des années 1930, mais en 1996 le taux de chômage avait finalement reculé jusqu'à 10,1 p. 100, à la suite de la reprise économique.³ Autrement dit, ces deux moments sont radicalement différents l'un de l'autre sur le cycle économique.

Habituellement, les travailleurs peu rémunérés sont moins nombreux pendant une récession et ils reprennent du terrain lorsque l'économie reprend. C'est pourquoi nous nous attendions à ce que le taux de chômage des peuples autochtones, qui sont surreprésentés dans les emplois peu rémunérés, s'améliore un peu entre 1991 et 1996. Cela n'a pas été le cas. La stabilité apparente du nombre de chômeurs chez les Autochtones, en 1996, pourrait en fait cacher une plus grande détérioration de la situation des travailleurs autochtones, qui sera visible avec le temps seulement. Cette vision pessimiste est appuyée par les données établies pour chaque province.

Le tableau 3 présente le taux de chômage des Canadiens autochtones et de l'ensemble de la population, par province. Même si, à l'échelle du Canada, l'indice du taux de chômage chez les Autochtones a subi peu de changements, on observe des modifications substantielles dans la plupart des provinces. Au chapitre du chômage, la position relative des travailleurs autochtones a diminué de façon importante au Québec et en Ontario, mais elle s'est amé-

Tableau 3
Changement de l'indice du taux de chômage chez les Autochtones,
au Canada et par province, 1996 et 1991

	Indice du taux de chômage chez les Autochtones, 1991	Indice du taux de chômage chez les Autochtones, 1996	Différence des points de pourcentage, 1996-1991
T.-N.	159	141	-18
Î.-P.-É.	220	205	-15
N.-É.	209	186	-23
N.-B.	212	207	-5
Qué.	197	252	+55
Ont.	199	230	+31
Man.	329	325	-4
Sask.	383	361	-22
Alb.	305	293	-12
C.-B.	269	266	-3
T.N.-O.	303	238	-65
Yukon	191	172	-19
Canada	241	2243	+2

liorée dans toutes les autres provinces. Une étude plus approfondie permettrait de comprendre les raisons précises de cette détérioration relative de l'emploi, entre 1991 et 1996, chez les Autochtones dans ces deux provinces; il s'agit toutefois d'un signe précurseur. La « stabilité » du taux de chômage des travailleurs autochtones comparé à celui de la population en général est en fait le résultat d'une détérioration importante dans les deux plus grandes provinces, que compense une amélioration partout ailleurs.

Taux de participation

Le tableau 4 présente le taux de participation à la main-d'oeuvre (soit la proportion de la popula-

tion en âge de travailler qui travaille ou qui cherche activement un emploi) chez les Autochtones en 1991 et en 1996. Le taux de participation des Autochtones s'est légèrement amélioré entre 1991 et 1996 et, ajouté au déclin du taux de participation de la population en général, a permis à l'indice du taux de participation des Autochtones de passer de 85 en 1991 à 90 en 1996. Évidemment, comme le taux de chômage demeure stable et que le taux de participation est légèrement en hausse, le « taux d'emploi » (soit le pourcentage de la population en âge de travailler qui a un emploi) était aussi légèrement plus élevé en 1996 (44 p. 100 des Autochtones) qu'en 1991 (43 p. 100). Puisque le taux d'emploi est tout simplement fonction du taux de participation et du taux de chômage, nous ne traiterons pas séparément du taux d'emploi dans le présent document, et nous

Tableau 4
Taux et indices de participation des Autochtones,
1991 et 1996

	Taux de participation des Autochtones en %	Taux de participation global en %	Indice du taux de participation des Autochtones
1991	57	68	85
1996	59	66	90

nous attacherons plutôt aux deux autres variables qui permettent de mesurer l'activité du marché du travail.

En général, les taux de participation sont très sensibles aux niveaux de chômage, puisqu'un chômage plus élevé tend à décourager les travailleurs et à les faire quitter les rangs de la main-d'oeuvre. Mais les travailleurs autochtones ne semblent pas se décourager facilement. L'amélioration du taux de participation des travailleurs autochtones est, de toute évidence, un phénomène important pour de nombreuses raisons, et le fait qu'il soit contraire à l'image que certains Canadiens se font des peuples autochtones n'en est pas la moindre. Les travailleurs autochtones ne sont pas aussi nombreux à décrocher du marché du travail qu'on pourrait le penser, compte tenu de leur niveau élevé de chômage. Le taux de participation des Autochtones ne révèle pas encore le même effet de « découragement sur les travailleurs » que celui observé dans la population en général.

Jusqu'où aurait baissé le taux de participation des Autochtones, si ceux-ci entretenaient la même relation avec le chômage que l'ensemble de la population?

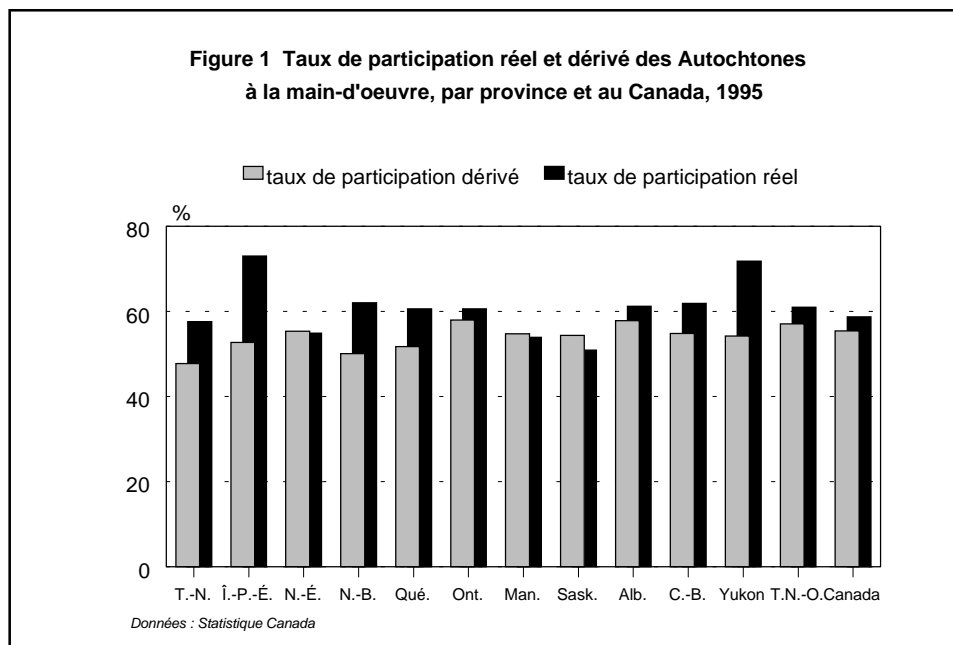
Une analyse de régression du le taux de chômage par rapport au taux de participation de la population en général a donné une formule⁴ qui a été appliquée à la main-d'oeuvre autochtone compte tenu du taux de chômage réel, et qui permet d'obtenir une estimation du taux « dérivé » de participation des Autochtones. Les résultats sont présentés à la

figure 1, qui compare les taux de participation réels des Autochtones aux taux dérivés pour 1996 ³/₄ soit ce que serait le taux de participation des Autochtones si ceux-ci avaient la même relation avec le chômage et la participation à la main-d'oeuvre que la collectivité en général.

Les taux de participation réels des Autochtones sont plus élevés que les taux dérivés dans toutes les provinces, à l'exception de la Nouvelle-Écosse, où ils sont presque égaux, et du Manitoba et de la Saskatchewan, où les taux réels sont plus faibles que les taux dérivés. (Ces données signalent des problèmes d'envergure dans les Prairies, que nous analyserons en détail plus loin.) Pour l'ensemble du Canada, le taux de participation réel des Autochtones est de 3,3 points de pourcentage meilleur que ce qu'il aurait été si la main-d'oeuvre autochtone présentait la même relation entre les taux de participation et de chômage que l'ensemble de la population.

Les taux de participation relativement élevés des Autochtones constituent un indicateur très positif. Ils représentent un atout social précieux, qui ne devrait pas être gaspillé. Le problème n'est pas tellement de persuader les décrocheurs de poursuivre leur recherche d'emploi que de fournir aux chercheurs d'emploi actifs des débouchés et des compétences qui répondent mieux à la demande du marché de l'emploi. Ce deuxième problème est beaucoup plus facile à régler que le premier.

Nous ne pouvons que spéculer sur les raisons qui ont mené à des taux de participation plus élevés



que prévu : ils pourraient bien être liés au fait que de nombreux Autochtones ne participent pas depuis longtemps à l'économie salariale. Chez de nombreux Autochtones canadiens, la participation au marché du travail salarié ne date que d'une ou deux générations. Il se pourrait bien que l'attitude des salariés qui abandonnent plus facilement leur emploi lorsque le chômage est élevé n'ait pas encore été assimilée complètement par les Canadiens autochtones. Si c'est le cas, ce facteur peut signifier que l'atout précieux que représente un taux de participation plus élevé que la normale se détériorerait avec le temps. Dans ce cas, notre marge de manoeuvre est réduite, et nous devons saisir l'occasion de combler le fossé de l'emploi, dans la mesure du possible, avant que cette tâche ne devienne plus difficile (et coûteuse).

Résumé

1. Le marché de l'emploi canadien a absorbé une augmentation de 33,3 p. 100 de la main-d'oeuvre autochtone en cinq ans, de 1991 à 1996 (quoique cette croissance puisse être attribuée en partie à des irrégularités statistiques). On comptait environ

130 000 nouveaux travailleurs autochtones, sans toutefois observer une augmentation du taux de chômage chez les Autochtones, ni de changement dans la différence du taux de chômage entre les Autochtones et les non-Autochtones.

2. Le statu quo relatif du marché du travail est préservé, mais les Autochtones du Canada sont partis de loin et accusent toujours le même retard. Bref, le taux de chômage des Autochtones faisait aussi piètre figure en 1996 qu'en 1991 au regard de celui de la population en général. Aucun progrès n'a été réalisé au chapitre de l'écart de chômage entre les Autochtones et l'ensemble de la population.

3. La réalité structurelle sous-jacente pourrait être pire que ce que montrent les statistiques brutes et pourrait masquer la détérioration du taux d'emploi des travailleurs autochtones, attribuable à la situation économique. Le taux de chômage relatif dans les deux provinces du Centre, l'Ontario et le Québec, a fléchi, même en pleine reprise économique.

4. Le solide lien qu'entretiennent les Autochtones avec le marché du travail est quand même un point positif : les taux de participation demeurent élevés,

et ils ont même augmenté entre 1991 et 1996. Le fait que les taux de participation demeurent élevés, parmi la population autochtone en âge de travailler, doit être vu comme un atout très positif pour cette société ¾ un capital social précieux qui pourrait n'être disponible que pour un temps limité.

Section 2 : La géographie des marchés du travail pour les peuples autochtones

Régions

Le tableau 5 présente les taux de chômage et de participation de la population d'identité autochtone par région, en 1996, en chiffres absolus et par rapport à l'ensemble de la population.

On n'observe aucune différence entre l'Est et l'Ouest au chapitre du taux de chômage des Autochtones, qui reste semblable partout au pays. Les taux de participation à la main-d'oeuvre ne présentent aucune différence importante entre l'Est et l'Ouest. Ils sont légèrement plus élevés dans l'Est que dans l'Ouest, et plus faibles dans les trois provinces des Prairies; cependant, les différences par région ne sont pas énormes.

Mais le tableau est bien différent lorsqu'on compare les taux de chômage et de participation des Autochtones à ceux de la population en général. Il existe des différences importantes entre l'Est et l'Ouest (en particulier pour les Prairies) au chapitre

des taux relatifs de chômage et de participation des Autochtones. Alors que le taux de chômage des Autochtones était deux fois plus élevé que celui de l'ensemble de la population, dans l'Est, il était trois fois plus élevé, dans l'Ouest, que celui de la population en général, et cette proportion était encore plus grande dans les Prairies. Le taux de participation des Autochtones, dans l'Est, approchait celui de l'ensemble de la population, en 1996, (le ratio était de 94), mais il était beaucoup plus bas dans l'Ouest (85 p. 100), et en particulier dans les Prairies (80 p. 100).

La similitude des indicateurs du marché du travail des Autochtones de l'Est et de l'Ouest est donc quelque peu trompeuse. Pour l'ensemble de la population, les taux de chômage sont plus faibles dans l'Ouest que dans l'Est, et les taux de participation, plus élevés. Néanmoins, la situation de l'emploi des peuples autochtones est pire dans l'Ouest que dans l'Est, si on la compare à celle de l'ensemble de la population, et elle est pire encore dans les Prairies. Dans l'Est, la situation du marché du travail pour les Autochtones est très mauvaise, mais elle n'est pas beaucoup plus malsaine que celle des groupes désavantagés.⁵ La situation des Autochtones sur le marché du travail, dans l'Ouest, était néanmoins bien pire que celle de l'ensemble de la population.

Ce modèle apparaît clairement dans les données réparties par province, présentées dans les figures 2 et 3. La figure 2 montre le taux de chômage des Autochtones par province et en comparaison avec

Tableau 5
Taux et indices de chômage et de participation des Autochtones,
par région, pour 1996

	Chômage chez les Autochtones		Participation des Autochtones	
	Taux	Indices	Taux	Indices
Est (de Terre-Neuve à l'Ontario)	25	229	60	94
Ouest (Prairies, C.-B., Territoires)	24	291	58	85
Prairies	24	326	56	80

Figure 2 Indice du taux de chômage chez les Autochtones, par province et au Canada, 1996

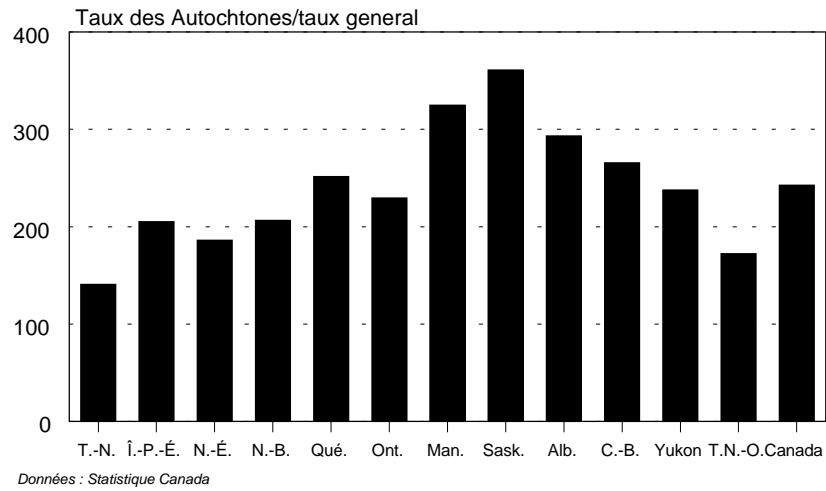


Figure 3 Indice du taux de participation des Autochtones, par province et au Canada, 1996

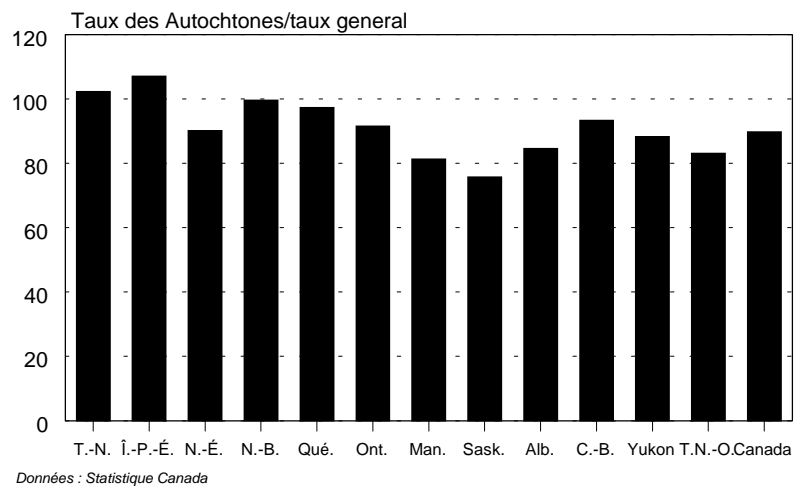
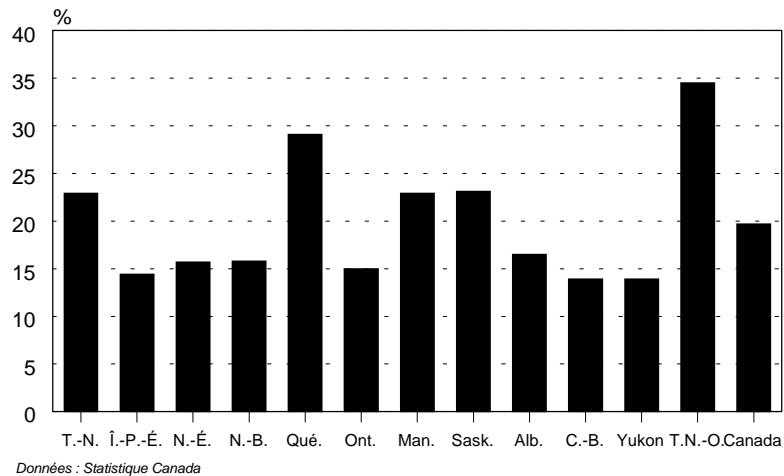


Figure 4 Pourcentage de la main-d'oeuvre autochtone possédant au moins un diplôme d'études secondaires, par province et au Canada, 1996



le taux général en 1996. Au chapitre du chômage des Autochtones, tout l'Ouest à l'exception du Yukon, présentait des taux relatifs plus élevés que *n'importe laquelle* des provinces de l'Est. Le Manitoba et la Saskatchewan se distinguent. La figure 3 présente le taux de participation relatif des peuples autochtones. Encore une fois, les données qui concernent les provinces de l'Ouest et les Territoires, à l'exception de la Colombie-Britannique, étaient pires (plus faibles) que dans n'importe quelle province de l'Est. Encore une fois, le Manitoba et la Saskatchewan présentent les pires résultats.

Bien sûr, les données établies pour une seule année ne supposent pas nécessairement un modèle immuable du marché du travail. Mais si l'on retourne à 1991, on trouve un modèle Est-Ouest presque identique à celui de 1996. Ce résultat ajoute du poids à la conclusion selon laquelle la division géographique du marché du travail serait une caractéristique stable du marché de l'emploi pour les travailleurs autochtones au Canada.

Le tableau 6 présente la différence entre l'Est et les Prairies d'une part, et entre l'Est et l'Ouest d'autre part, au titre du chômage des peuples

autochtones et de celui de la population en général. En 1991, l'indice de chômage des Autochtones était de 137 points de pourcentage plus bas dans l'Est que dans les Prairies. En 1996, l'écart du taux de chômage avait atteint 171 points de pourcentage. L'écart du chômage relatif entre l'Est et l'Ouest a aussi augmenté entre 1991 et 1996.

Le tableau 6 démontre aussi que l'indice du taux de participation des Autochtones comparé à celui de l'ensemble de la population était de 13 points de pourcentage plus élevé dans l'Est que dans les Prairies, en 1991, et un peu plus élevé $\frac{3}{4}$ 16 points $\frac{3}{4}$ en 1996. Le taux de participation relatif des peuples autochtones était de sept points de pourcentage plus favorable dans l'Est que dans l'Ouest, globalement, pour 1991 et pour 1996.

La recherche de l'explication $\frac{3}{4}$ ou plus vraisemblablement des explications $\frac{3}{4}$ de cette division entre l'Est et l'Ouest, observée dans le marché du travail chez les Autochtones, dépasse la portée du présent rapport. Toutefois, la raison pourrait en partie tenir aux différences de compétences et de scolarité de la main-d'oeuvre. La figure 4 établit le pourcentage, par province, de la

Tableau 6
Taux et indices de chômage et de participation des Autochtones,
par région, 1991 et 1996

	1991	1996
Indice du taux de chômage des Autochtones		
Est	88	85
Prairies	75	69
<i>Est moins les Prairies</i>	<i>+13 points</i>	<i>+16 points</i>
Ouest	81	78
<i>Est moins l'Ouest</i>	<i>+ 7 points</i>	<i>+7 points</i>
Indice du taux de participation des Autochtones		
Est	195	195
Prairies	332	366
<i>Est moins les Prairies</i>	<i>-137 points</i>	<i>-171 points</i>
Ouest	298	321
<i>Est moins l'Ouest</i>	<i>-103 points</i>	<i>-126 points</i>

main-d'oeuvre autochtone qui possède un diplôme d'études secondaires ou plus. Même si le modèle n'est pas tout à fait identique au modèle de chômage pour l'Est et pour l'Ouest, il est clair qu'il existe des différences substantielles entre l'Est et l'Ouest. Encore une fois, le Manitoba et la Saskatchewan se distinguent, et on y trouve la main-d'oeuvre autochtone la moins scolarisée du pays. Dans une analyse de la régression du chômage relatif dans chaque province (à l'exclusion de l'Île-du-Prince-Édouard et des Territoires), la proportion de la main-d'oeuvre autochtone qui possède moins qu'un diplôme d'études secondaires expliquerait 56 p. 100 de la différence du taux relatif de chômage.⁶

Villes

On peut aussi se pencher sur la géographie en analysant les marchés du travail des grands centres urbains du Canada. Les tableaux 7 et 8 pré-

sentent les taux et les indices de chômage et de participation dans les principales villes de l'Est et de l'Ouest.

Comme le montre le tableau 7, dans les trois villes de l'Est que sont Montréal, Ottawa-Hull et Toronto, le taux de chômage chez les personnes qui s'identifient comme Autochtones se situait en moyenne à 17 p. 100 en 1996, ce qui est très élevé $\frac{3}{4}$ 1,7 fois plus élevé que le taux de chômage enregistré pour l'ensemble de la population de ces trois villes. Dans les six villes de l'Ouest dont il est question dans le tableau (Winnipeg, Regina, Saskatoon, Calgary, Edmonton et Vancouver), le taux de chômage chez les Autochtones représentait en moyenne 22 p. 100. À Calgary, le taux de chômage chez les Autochtones s'élevait à 14 p. 100, ce qui est nettement inférieur aux chiffres relevés dans les autres villes. Toutefois, le taux de chômage chez les membres de la population générale est également beaucoup plus bas dans toutes ces villes

Tableau 7
Indices et taux de chômage chez les Autochtones
Certaines régions métropolitaines de recensement, 1996

Région métropolitaine de recensement	Taux de chômage chez les Autochtones (%)	Taux de chômage global (%)	Indice du taux de chômage
Montréal	21	13	167
Ottawa-Hull	16	9	183
Toronto	16	9	172
<i>Moyenne des villes de l'Est</i>	17	10	167
Winnipeg	25	8	316
Regina et Saskatoon	26	7	348
Calgary	14	7	215
Edmonton	23	8	274
Vancouver	20	9	238
<i>Moyenne des villes de l'Ouest</i>	22	8	281

de l'Ouest, de sorte que le niveau de chômage *relatif* des Autochtones y était nettement supérieur à ce qu'il était dans l'Est $\frac{3}{4}$ c'est-à-dire 2,8 fois plus élevé que dans l'ensemble de la population.

Le tableau 8 donne les taux de participation de la main-d'œuvre enregistrés pour 1996. Encore une fois, l'écart entre l'Est et l'Ouest demeure très évident. Le taux de participation chez les travailleurs autochtones est, fait remarquable, un peu plus élevé que celui de la population générale dans les villes de l'Est en moyenne. Toutefois, dans les villes de l'Ouest, le taux de participation des Autochtones est inférieur de presque dix points de pourcentage à celui de la population générale. Le taux de participation des Autochtones est particulièrement faible à Regina, à Saskatoon et à Winnipeg : il s'établit globalement à moins de 60 p. 100 du taux global.

Le tableau 9 présente les indices moyens enregistrés pour 1991 et 1996 en ce qui concerne le

taux de chômage et le taux de participation dans les villes de l'Est et de l'Ouest. L'écart entre l'Est et l'Ouest sur le marché du travail $\frac{3}{4}$ les conditions étant plus difficiles pour les Autochtones dans l'Ouest que dans l'Est $\frac{3}{4}$ persiste depuis cinq ans au moins, mais l'écart constaté entre les villes de l'Est et de l'Ouest pour ce qui est du taux de chômage relatif a diminué quelque peu. L'indice relatif de taux de chômage pour les villes de l'Ouest a connu une amélioration marginale, passant de 311 en 1991 à 281 en 1996, alors que l'indice enregistré pour les villes de l'Est témoigne d'une détérioration notable de la situation, étant passé de 125 à 167. Le taux de participation est demeuré à peu près stable, s'étant amélioré un peu dans l'Est aussi bien que dans l'Ouest entre 1991 et 1996.

En somme, les données recueillies à l'échelle des villes correspondent plus ou moins à la tendance dégagée à l'échelon régional.

Tableau 8
Indices et taux de participation chez les Autochtones
Certaines régions métropolitaines de recensement, 1996

Région métropolitaine de recensement	Taux de participation chez les Autochtones (%)	Taux de participation global (%)	Indice du taux de participation
Montréal	62	56	109
Ottawa-Hull	67	70	97
Toronto	67	67	100
<i>Moyenne des villes de l'Est</i>	66	63	104
Winnipeg	58	67	86
Regina et Saskatoon	54	70	78
Calgary	70	74	94
Edmonton	61	71	86
Vancouver	63	67	94
<i>Moyenne des villes de l'Ouest</i>	60	69	87

Tableau 9
Indices des taux de participation et de chômage chez les Autochtones
Villes de l'Est et de l'Ouest, 1991 et 1996

	Indice du taux de chômage		Indice du taux de participation	
	1991	1996	1991	1996
Moyenne des villes de l'Est	125	167	101	104
Moyenne des villes de l'Ouest	311	281	84	87

Tableau 10
Autochtones et non-Autochtones de plus de 15 ans
ou de moins de 15 ans, 1996

	Tous âges confondus	Moins de 15 ans	Moins de 15 ans Part de l'ensemble (%)	Plus de 15 ans	Plus de 15 ans Part de l'ensemble (%)
Total	28 528 125	5 899 200	20,7	22 628 925	79,3
Non-Autochtones	17 729 115	5 618 785	20,3	22 110 330	79,7
Autochtones	799 010	280 415	35,1	518 595	64,9
Proportion d'Autochtones (%)	2,8	4,8		2,3	

Résumé

1. Il y a en réalité deux marchés du travail pour les Autochtones au Canada : celui de l'Est et celui de l'Ouest. La constance et la valeur globale des résultats enregistrés pour 1991 et 1996, tant dans les villes que dans les régions, viennent confirmer que la division géographique du marché du travail des Autochtones est une réalité qui existe bel et bien, et non pas seulement une anomalie statistique. Dans l'Est, la situation du marché du travail est mauvaise; elle s'est même aggravée depuis 1991, mais il demeure qu'elle n'est pas si loin de la « norme » constatée dans le cas des minorités visibles. Dans l'Ouest, toutefois, la situation relative des Autochtones sur le marché du travail se situe loin de toute norme. Dans les Prairies en particulier, que ce soit dans les villes ou dans les régions, la situation du marché du travail des Autochtones est relativement médiocre.

2. Toutes les conclusions ne sont pas négatives. Si le marché du travail des Autochtones n'est pas le même dans l'Est que dans l'Ouest par comparaison avec la population générale, en termes *absolus*, le taux de participation dans l'Ouest s'est amélioré à tel point que, en 1996, il atteignait presque le taux enregistré dans le cas des Autochtones de l'Est. De plus, en 1996, le taux de chômage chez les Autoch-

tones de l'Ouest était inférieur au taux de chômage chez les Autochtones de l'Est.

Section 3 : L'avenir des marchés du travail pour les Autochtones

Comme nous l'avons vu, la population autochtone du Canada connaît une croissance rapide. Au cours des cinq années de la période allant de 1991 à 1996, l'emploi chez les Autochtones a tout juste suivi la croissance de la population, de sorte qu'il n'y a pas eu d'augmentation des taux de chômage. Par contre, il n'y a pas eu non plus de diminution du taux de chômage chez les Autochtones, par rapport à la population générale. Durant les décennies à venir, combien d'emplois nouveaux devront être comblés par des travailleurs autochtones pour que les niveaux d'emploi enregistrés aujourd'hui se maintiennent seulement? Combien d'emplois nouveaux faudra-t-il encore pour que l'écart entre les Canadiens autochtones et les autres Canadiens soit réduit, voire éliminé?

Selon les rapports de recherche établis pour la Commission royale sur les peuples autochtones, il faudrait que le taux d'emploi chez les travailleurs autochtones augmente annuellement d'environ 2,3 p. 100 pour maintenir le statu quo d'ici 2016.

Pour que les Autochtones aient un taux d'emploi égal à celui de la population générale d'ici 2016, il faudrait que le nombre d'Autochtones ayant un emploi connaisse une croissance annuelle de 4,4 p. 100. À titre de comparaison, signalons que la croissance globale de l'emploi pour la population générale du Canada depuis 15 ans, soit de 1981 à 1996, n'a représenté en moyenne que 1,3 p. 100.⁷ Autrement dit, il faudrait que la croissance de l'emploi chez les Autochtones représente presque le double de celle de la population générale pour que le statu quo soit maintenu seulement, ou encore trois fois plus que celle de la population générale pour que l'écart constaté soit éliminé durant les prochaines décennies.

Les chiffres donnés ci-dessus représentent des projections sur la population autochtone faites à

partir des données de 1991. Il y aurait ainsi un taux de croissance annuel moyen de 2,3 p. 100 chez les Autochtones en âge de travailler entre 1991 et 2016. Tout de même, comme le fait voir le tableau 1, la population en âge de travailler se présentant comme étant Autochtone a connu une croissance de 33,3 p. 100 entre 1991 et 1996, ce qui représente une augmentation moyenne annuelle de 6,6 p. 100. Les nouvelles projections démographiques concernant la population autochtone, faites à partir des données du recensement de 1996, ne sont pas encore prêtes. Toutefois, comme le taux de croissance annuel de 6,6 p. 100 ne se maintiendra sans doute pas et qu'une partie de la « croissance » en question est probablement attribuable à des problèmes statistiques liés à la comparaison des bases de données pour 1991 et 1996, le taux de croissance élevé signifie que la « poussée » démographique repré-

Tableau 11
Autochtones de moins de 15 ans
par région, par province et par territoire, 1996

	Population autochtone totale	Autochtones de moins de 15 ans	Autochtones de moins de 15 ans Part de l'ensemble (%)
Terre-Neuve	14 200	4 240	29,9
Île-du-Prince-Édouard	950	320	33,7
Nouvelle-Écosse	12 380	4 190	33,8
Nouveau-Brunswick	10 250	3 425	33,4
Québec	71 415	21 945	30,7
Ontario	141 525	43 965	31,1
<i>Est</i>	250 720	78 085	31,1
Manitoba	128 680	48 230	37,5
Saskatchewan	111 245	46 360	41,7
Alberta	122 835	45 270	36,9
Prairies	362 760	139 860	38,6
Colombie-Britannique	139 655	44 805	32,1
Yukon	6 175	1 930	31,3
Territoires du Nord-Ouest	39 690	15 730	39,6
<i>Ouest</i>	548 280	202 325	36,9
Canada	799 000	280 410	35,1

sentera un défi particulièrement imposant dans un proche avenir.

À la lecture du tableau 10, il est facile de voir pourquoi il y a eu une croissance élevée. En 1996, le groupe des 15 ans et moins représentait 35,1 p. 100 de la population autochtone totale, proportion s'élevant à 20,3 p. 100 dans le cas de la population non autochtone. Les Autochtones constituent 4,8 p. 100 de la population canadienne de moins de 15 ans, mais seulement 2,3 p. 100 de la population de plus de 15 ans. À l'heure actuelle, les Autochtones représentent 3,7 p. 100 du groupe des 15 à 24 ans : durant la prochaine décennie, les Autochtones s'approcheront de 4,8 p. 100 dans ce groupe. C'est une tendance qui posera un énorme défi du point de vue du marché du travail aussi bien que des activités de formation et de développement de l'emploi.

La répartition régionale des éléments de la « poussée » démographique ressemble à la réparti-

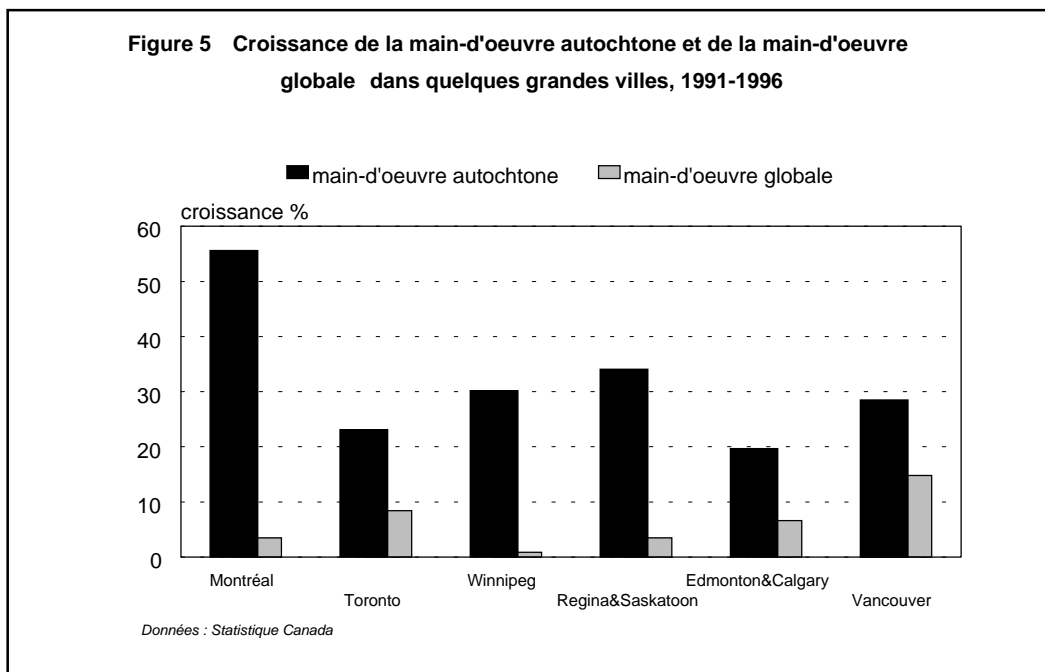
tion régionale établie dans le cas du chômage : les défis les plus grands pour l'avenir se trouvent dans l'Ouest. Le tableau 11 donne le pourcentage d'Autochtones ayant moins de 15 ans dans chacune des provinces et dans chacun des territoires, aussi bien que dans la région de l'Est, de l'Ouest et des Prairies. Visiblement, les Prairies et ce qui constituait naguère les Territoires du Nord-Ouest (maintenant deux territoires) sont aux prises avec les défis les plus grands. En Saskatchewan, 42 p. 100 des Autochtones ont moins de 15 ans, et c'est la province qui, aujourd'hui, présente le taux de chômage le plus élevé et le taux de participation le plus faible pour les Autochtones par rapport à la population générale.

La main-d'œuvre autochtone dans les villes

Le tableau 12 présente une analyse faite dans le cas de certaines villes. Encore une fois, c'est dans l'Ouest que le nombre de travailleurs autochtones

Tableau 12
Autochtones de moins de 15 ans
dans certaines villes, 1996

	Population autochtone totale	Autochtones de moins de 15 ans	Autochtones de moins de 15 ans Part de l'ensemble (%)
Montréal	9 960	2 460	24,7
Ottawa-Hull	11 605	2 875	24,8
Toronto	16 100	3 925	24,4
<i>Total villes de l'Est</i>	37 665	9 260	24,6
Winnipeg	45 750	16 150	35,3
Regina et Saskatoon	29 765	12 165	40,9
Calgary	15 195	5 020	33,0
Edmonton	32 825	11 665	35,5
Vancouver	31 140	8 665	27,8
<i>Total villes de l'Ouest</i>	154 675	56 665	34,7



connaît la croissance la plus rapide, surtout dans les villes des Prairies que sont Regina, Saskatoon, Winnipeg et Edmonton. Les villes de l'Ouest auront à relever un défi énorme. Leur prospérité et leur qualité de vie dépendra, à l'avenir, de leur capacité de faire face à ce défi

Comme nous l'avons noté dans l'analyse précédente, l'évolution démographique de la population autochtone est telle que la main-d'œuvre autochtone connaîtra une croissance rapide. Toutefois, en tant que proportion de la population autochtone totale, la main-d'œuvre autochtone en milieu urbain est demeurée assez constante de 1991 à 1996,

comme le laisse voir le tableau 13. Toutefois, cette stabilité de la population autochtone représente sans doute un phénomène temporaire, car, comme nous l'avons vu, il y a eu cette poussée de naissance relativement importante chez les Autochtones.

Il est très probable que les Autochtones en âge de travailler migreront vers les villes en grand nombre après avoir terminé leurs études, à la fin de l'adolescence ou au début de l'âge adulte $\frac{3}{4}$ simplement parce que c'est la tendance qui prévaut dans le monde entier : les gens continuent à affluer vers les villes à la recherche d'occasions meilleures et plus variées et d'un environnement plus stimu-

Tableau 13
Autochtones en âge de travailler dans quelques grandes villes en tant que part (%) de la population autochtone globale en âge de travailler dans la province, 1991 et 1996

	Montréal	Toronto	Winnipeg	Regina et Saskatoon	Edmonton et Calgary	Vancouver
1991	13	13	37	27	43	27
1996	15	13	37	27	40	24

lant. Dans les villes, cela ajoutera à la croissance démographique par la migration dans les zones urbaines, de sorte qu'il y aura un taux de croissance encore plus accéléré.

Même si le nombre de travailleurs autochtones dans les villes est demeuré relativement stable en tant que proportion de la population autochtone globale, cette proportion n'est pas demeurée stable par rapport à la main-d'œuvre totale des villes $\frac{3}{4}$ bien au contraire. La figure 5 laisse voir l'extraordinaire taux de croissance qu'a connu la main-d'œuvre autochtone entre 1991 et 1996, par rapport à la main-d'œuvre générale, dans certaines grandes villes du Canada. Les colonnes noires de la figure 5 illustrent le taux de croissance de la main-d'œuvre autochtone; les colonnes grises illustrent le taux de croissance de la main-d'œuvre au sein de la population générale. À Vancouver, le taux de croissance de la main-d'œuvre autochtone a représenté « seulement » le double de celui de la main-d'œuvre dans son ensemble, et c'est là la croissance relative *la plus faible* enregistrée dans les grandes villes. La main-d'œuvre autochtone a augmenté 34 fois plus vite que la main-d'œuvre globale à Winnipeg, 16 fois plus vite à Montréal et 10 fois plus vite à Regina et à Saskatoon. Cet écart peut s'expliquer en partie par une particularité statistique $\frac{3}{4}$ la plus grande propension à se déclarer Autochtone en 1996 qu'en 1991 $\frac{3}{4}$, mais ce facteur n'est pas suffisamment important pour que nous changions nos conclusions concernant la croissance de la main-d'œuvre.

Bien sûr, la main-d'œuvre autochtone à Montréal représente toujours une faible proportion de la main-d'œuvre globale, malgré l'augmentation notable enregistrée. Dans une ville comme Winnipeg, le taux de croissance « plus faible » se rapporte à une base nettement plus vaste; par conséquent, la croissance est plus importante en termes absolus. La figure 6 compare la main-d'œuvre autochtone en tant que pourcentage de la main-d'œuvre globale dans certaines grandes villes en 1991 et en 1996. À Winnipeg, la main-d'œuvre est passée d'une part déjà significative de la main-d'œuvre globale en 1991, soit 4,4 p. 100, à 5,6 p. 100 en 1996. À Regina et à Saskatoon, cette proportion est passée de 4,3 à 5,6 p. 100.

Enfin, la figure 7 présente les résultats d'une simple extrapolation des tendances constatées aujourd'hui sur une période de 20 ans dans l'avenir, à partir du recensement de 1996, si l'on présume que le taux de croissance relatif de la main-d'œuvre générale et de la main-d'œuvre autochtone sera le même que celui que nous avons enregistré entre 1991 et 1996. Nous ne prétendons pas par là établir une projection exacte; nous cherchons plutôt à en arriver à une évaluation très approximative de la situation. De fait, nous sous-estimons peut-être le phénomène : comme il en est question plus haut, l'évolution démographique de la main-d'œuvre autochtone est marquée par une certaine poussée, et il est raisonnable de prévoir que la migration aura d'autres effets sur la situation. Néanmoins, même en établissant ainsi des estimations prudentes de la croissance future, on conclut que la main-d'œuvre globale de Winnipeg, de Regina et de Saskatoon sera probablement autochtone à raison d'au moins 16 p. 100 d'ici l'an 2016. Pour relever le défi de taille que cela présentera sur le futur marché du travail, nous devons commencer immédiatement à apporter des améliorations réelles à l'employabilité aussi bien qu'aux possibilités d'emploi des peuples autochtones.

Résumé

1. Pour que le bilan de l'emploi chez les Autochtones demeure seulement le même, il faudra qu'il y ait encore une proportion nettement plus élevée d'emplois nouveaux qui vont aux Autochtones plutôt qu'aux membres de la population générale. Pour en arriver à une certaine équité entre les Autochtones et la population générale sur le plan des taux d'emploi, le taux de croissance de l'emploi chez les Autochtones devra être trois fois plus élevé que le taux de croissance chez les membres de la population générale.

2. Au cours des prochaines décennies, la main-d'œuvre autochtone continuera de connaître une croissance rapide, et c'est dans l'Ouest qu'elle sera la plus prononcée. Des villes comme Winnipeg, Regina, Saskatoon et Edmonton auront besoin d'absorber un nombre croissant d'Autochtones arrivant sur leur marché du travail. À l'avenir, la

Figure 6 Pourcentage de la main-d'oeuvre autochtone sur l'ensemble de la main-d'oeuvre dans quelques grandes villes, 1991 et 1996

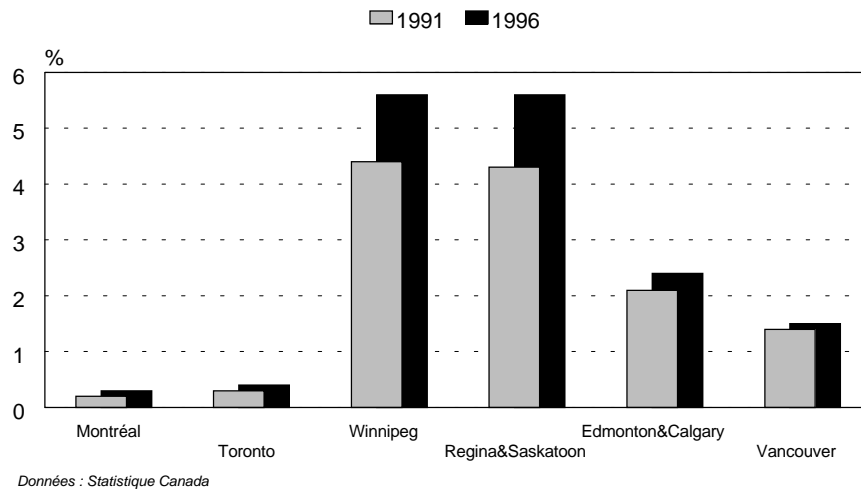
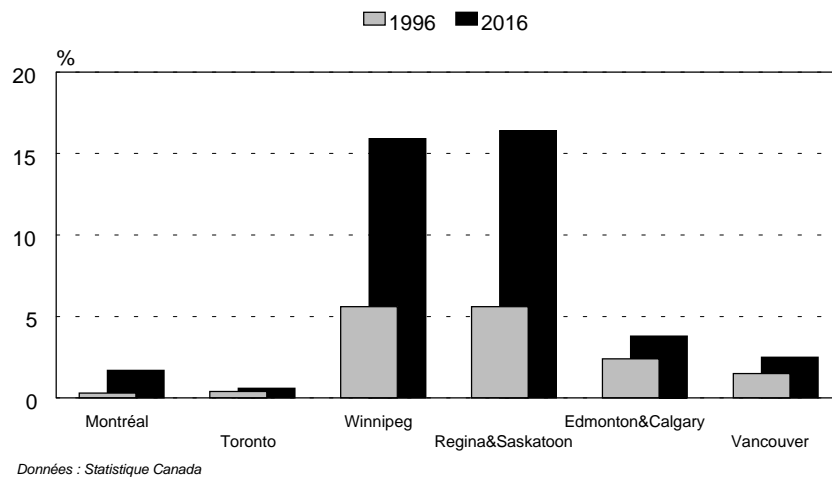


Figure 7 Pourcentage de la main-d'oeuvre autochtone sur l'ensemble de la main-d'oeuvre dans quelques grandes villes, 1996, et prévisions pour 2016



prospérité et le bien-être de ces villes tiendront à leur capacité de fournir des débouchés d'emploi à leurs travailleurs autochtones.

Conséquences sur les politiques

Les organisations autochtones, les localités, les commissions scolaires et les trois ordres de gouvernement $\frac{3}{4}$ municipal, provincial et fédéral $\frac{3}{4}$ ont déployé des efforts considérables pour améliorer l'employabilité des Autochtones depuis quelques années. Nous avons eu droit à d'importantes initiatives, comme on pouvait s'y attendre compte tenu du net désavantage auquel font face les Autochtones par rapport aux membres de la population active générale. Par exemple, l'an dernier, on a mis sur pied un conseil national de développement des ressources humaines autochtones composé de représentants du monde des affaires, de représentants d'organisations autochtones et de ministres tant fédéraux que provinciaux, en vue d'améliorer l'accessibilité des emplois pour les Canadiens autochtones. Tout de même, compte tenu de l'ampleur du défi qui se présente, il n'est pas certain que les efforts actuellement déployés soient suffisants, que ce soit du point de vue de l'investissement financier ou de la volonté de mobiliser les ressources disponibles et de travailler différemment.

Sans aucun doute, il faut conclure de l'analyse faite dans le présent rapport que tous les gouvernements et toutes les organisations non gouvernementales doivent se préparer à investir beaucoup plus de temps, d'énergie et d'argent dans les mesures visant à répondre aux besoins en emploi des Canadiens autochtones. Dans la partie qui suit, nous essayerons d'exposer certaines des façons dont on peut mieux déployer les ressources supplémentaires à notre disposition. Il ne faut surtout pas voir là un examen exhaustif de la question, tout comme il ne faut pas voir notre étude comme étant un examen exhaustif de la réalité empirique du marché du travail des Canadiens autochtones. De fait, une proposition consiste à approfondir les travaux et les recherches sur les caractéristiques et la dynamique du marché du travail pour les Autochtones pério-

diquement dans les Prairies, et ce, dans un contexte local.

Établir un objectif sans équivoque

L'établissement d'objectifs quantitatifs mesurables a été l'un des cris de ralliement des tenants de la philosophie de gestion de la fonction publique ces dernières années. Malheureusement, il est habituellement difficile d'attribuer aux politiques gouvernementales des objectifs quantitatifs, car les objectifs des programmes eux-mêmes sont souvent vagues et multiples à la fois, et ils ne se prêtent parfois parfois qu'à des mesures qualitatives. Toutefois, pour ce qui est du rôle et de la place des Autochtones sur le marché du travail, il est possible d'établir un objectif quantitatif qui soit mesurable et bien précis $\frac{3}{4}$ l'équité en emploi.

Le Canada devrait décider de se donner pour objectif de faire en sorte que les niveaux d'emploi chez les Autochtones soient égaux à ceux de la population générale, dans chaque région du pays, et affirmer publiquement cet objectif en établissant des mécanismes indépendants et impartiaux de responsabilisation. En 1995, Statistique Canada a publié, à partir des données du recensement de 1991, les Faits saillants sur les groupes désignés aux fins de l'équité en matière d'emploi où sont comparés les niveaux d'emploi des personnes d'origine autochtone (et non pas d'identité autochtone) et les niveaux d'emploi parmi d'autres groupes désignés dans le cadre de l'équité en matière d'emploi et le grand public. Toutefois, aucun rapport semblable n'a été publié à partir de données plus récentes (p. ex., à partir de celles du recensement de 1996).

L'équité en emploi représente un objectif à la fois précis et mesurable à l'égard duquel devraient s'engager les provinces et les territoires, le gouvernement fédéral et les organisations autochtones. Bien sûr, on ne saurait y arriver du jour au lendemain. La situation serait tout à fait improductive si les programmes gouvernementaux étaient assimilés à un échec chaque fois que les autorités produisent un rapport démontrant que l'équité n'a pas encore été réalisée. Toutefois, le consensus du public en faveur

d'un résultat mesurable et bien défini permettrait de suivre la progression du dossier et de réévaluer périodiquement, au besoin, les moyens utilisés.

Taux de participation

L'une des constatations les plus étonnantes qui se dégage de notre examen des données empiriques concerne le taux de participation relativement élevé des Autochtones.

Un des moyens d'action parfois utilisé consiste en un paiement de sommes supplémentaires aux travailleurs qui gagnent un faible salaire pour que les chômeurs soient « incités » à entrer sur le marché du travail $\frac{3}{4}$ cela s'appelle aussi supplément du revenu (voir, par exemple, Richards 1998). Par contre, si le taux de participation du groupe est déjà élevé, le problème ne réside visiblement pas dans la nécessité d'instaurer des mesures incitatives; c'est la situation de l'emploi qui est au cœur du problème.

Il semble qu'il ne soit pas nécessaire pour inciter les Autochtones à chercher du travail de leur verser des sommes supplémentaires. Ce dont ils ont besoin, ce sont des débouchés d'emploi réels. Il faudrait investir davantage de ressources dans l'éducation des adultes, le perfectionnement des compétences, la formation, la préparation à l'emploi, la garde d'enfants, l'aide financière pour le transport et les vêtements, et des logements à la fois stables et abordables.

Quels que soient les facteurs sociaux et culturels qui expliquent le taux de participation relativement élevé des Autochtones, leur effet est susceptible de s'amenuiser si, à l'avenir, le taux de chômage chez les Autochtones demeure élevé et que, par conséquent, cela commence à dissuader les gens de chercher du travail. Autrement dit, les taux de participation plus élevés que prévu représentent un atout précieux dans un certain horizon temporel; il faut en tirer parti pour aider les Autochtones à réaliser l'équité sur le marché du travail, pendant qu'il est encore temps. Il est beaucoup plus difficile et beaucoup plus coûteux d'inciter un travailleur

découragé qui a abandonné le marché du travail à revenir à un emploi rémunéré que aider une personne motivée qui très activement cherche à un emploi décrocher un emploi stable. Inéluctablement, les premiers seront plus nombreux et les derniers plus rares à l'avenir parmi les Autochtones.

La réalité géographique

Du point de vue des Autochtones, le marché du travail est divisé au Canada. La situation de l'emploi dans l'Est n'est pas bonne, mais elle est tout à fait mauvaise dans l'Ouest, surtout dans les Prairies. Quoi qu'il en soit des grands problèmes économiques dont on nous parle toujours, il n'y a probablement rien de plus important pour l'avenir économique des Prairies, et particulièrement du Manitoba et de la Saskatchewan, que la progression de ses ressources humaines autochtones.

Si le cycle du chômage et de la pauvreté chez les Autochtones se maintient, il finira probablement par se renforcer lui-même au fil du temps, de sorte qu'il faudra compter plusieurs générations avant de pouvoir s'en sortir. Notre étude n'explore pas ce phénomène, mais le visiteur qui se trouve à Winnipeg peut facilement constater la croissance d'une certaine pauvreté « concentrée », la détérioration des logements, la présence des *gangs* et tous les autres facteurs qui dénotent l'apparition pour la première fois au Canada d'un bidonville de style américain. On peut faire un constat semblable à Regina et, dans une certaine mesure, dans d'autres villes des Prairies.

Les difficultés qui marquent cette situation doivent, en fin de compte, être réglées par les Autochtones eux-mêmes, grâce à leur persévérance et leur force morale. Toutefois, les pouvoirs publics peuvent faire beaucoup pour créer des occasions et un environnement propices où les organisations autochtones du milieu des affaires, du monde culturel et du domaine politique peuvent venir en aide à leurs propres communautés, et où les Autochtones qui veulent s'en sortir ont l'occasion de le faire.

Tout cela exigera des investissements accrus de la part des pouvoirs publics $\frac{3}{4}$ et le plus tôt sera le mieux, car les coûts ne peuvent qu'augmenter. Mais il s'agit là d'un investissement qui ne peut être fait avec une grande efficacité s'il n'y a pas une meilleure coordination de l'activité entre les ordres de gouvernement et entre les ministères au sein d'un même gouvernement. Non seulement les administrations municipales et les gouvernements provinciaux et fédéraux ont un rôle à jouer, mais les administrations des Premières nations (y compris celles des régions urbaines), les commissions scolaires, les autres organisations autochtones et les collectivités locales ont aussi une contribution à faire.

Le gouvernement fédéral est représenté localement par une pléthore de ministères, dont chacun applique sa propre stratégie, qui est souvent déterminée à Ottawa. Le gouvernement fédéral a déjà eu à Edmonton un puissant sous-ministre qui se chargeait de coordonner les efforts de développement économique dans l'Ouest. Le moment est peut-être venu d'envisager de nommer un sous-ministre qui résidera à Winnipeg ou à Regina, et dont le mandat consistera à coordonner les efforts fédéraux pour les Autochtones sur le terrain et à encourager l'établissement de vastes coalitions regroupant des organisations gouvernementales et non gouvernementales, particulièrement dans les régions urbaines.

Notes

1. The Caledon Institute of Social Policy tient à remercier Développement des ressources humaines Canada (DRHC) et le Bureau des relations avec les Autochtones qui ont apporté un soutien financier et statistique à la présente étude.

2. La présente étude n'utilise pas d'informations privilégiées; les données du recensement de 1996 sont publiques. Toutefois, comme aucun exemplaire n'est accessible au public, il fallait présenter des tableaux faits sur mesure. Nous remercions le Bureau des relations avec les Autochtones de DRHC qui a réalisé les tableaux de données pour notre étude.

3. Le taux de chômage total dont on se sert dans la présente étude se fonde sur les données du recensement, et il diffère donc légèrement des données habituelles fondées sur l'Enquête sur la population active.

4. Cette analyse, qui n'englobait ni les Territoires ni l'Île-du-Prince-Édouard, a donné les résultats qui suivent :

Constante	0,729839
Erreur-type d'estimation de Y	0,022328
R au carré	0,794428
Nombre d'observations	9
Degrés de liberté	7
Coefficient(s) de X	-0,71738
Erreur-type du coefficient	0,13791

5. La série *Le pays*, établie à partir des données du recensement de la population de 1996, établissait le taux de chômage des Autochtones à 88 p. 100 de celui des membres des minorités visibles au Québec, et à 115 p. 100 de celui des membres des minorités visibles en Ontario. Au Manitoba, en Saskatchewan, en Alberta et en Colombie-Britannique, les chiffres étaient de 205 , 266 , 184 et 185 p. 100, respectivement.

6. Les résultats de l'analyse de la régression, qui excluent de l'Île-du-Prince-Édouard et des Territoires, s'établissent comme suit :

Constante	6,087997
Erreur-type d'estimation de Y	0,489734
R au carré	0,562032
Nombre d'observations	9
Degrés de liberté	7
Coefficient(s) de X	-7,29698
Erreur-type du coefficient	2,43464

7. Les calculs sont dérivés des travaux de Clatworthy et coll., qui, à leur tour, ont travaillé à partir des projections démographiques établies par Norris et ses collaborateurs dans les rapports produits à l'intention de la Commission royale sur les peuples autochtones. Norris et coll. ont rajusté leurs données pour tenir compte des lacunes d'enregistrement et du dénombrement incomplet, si bien que l'estimation démographique pour 1991 est plus élevée que celle que nous utilisons dans le présent rapport, où nous avons choisi de recourir à des données constantes, mais non ajustées, comme nous le faisons remarquer dans l'exposé préliminaire sur les données. Les taux de croissance et les exigences subséquentes du marché du travail devraient être environ les mêmes, dans la mesure où les données utilisées sont toujours ajustées ou non ajustées.

Le calcul fait de la croissance passée de l'emploi au sein de la population générale provient de la série *Le pays*, qui situe l'emploi total à 11 167 915 en 1981 et à 13 318 740 en 1996.

Références

Clatworthy, Stewart, Hull, Jeremy et Neil Loughran, *Patterns of Employment, Unemployment and Poverty*, Rapport de recherche fait pour le compte de la Commission royale sur les peuples autochtones, Ottawa, Groupe Communications Canada, 1995.

Kerr, Don, Siggner, Andrew J. et Jean Pierre Bourdeau, *La population autochtone du Canada, 1981-1991*, Rapport de recherche fait pour le compte de la Commission royale sur les peuples autochtones, Ottawa, Groupe Communications Canada, 1996.

Norris, Mary Jane, Kerr, Don et François Nault, *Les projections de la population appartenant à un groupe autochtone, 1991-2016: rapport sommaire*, Rapport de recherche fait pour le compte de la Commission royale sur les peuples autochtones, Ottawa, Groupe Communications Canada, 1996.

Richards, John, *Retooling the Welfare State*, Toronto, Institut C.D. Howe, 1998.

Statistique Canada, *Scolarité, travail et activités connexes, revenu, dépenses at mobilité*, Ottawa, ministre de l'Industrie, des Sciences et de la Technologie, 1993.

Statistique Canada, *Faits saillants sur les groupes désignés aux fins de léquité en matière d'emploi, 1991*, Ottawa, ministre de l'Industrie, 1995.

Statistique Canada, série *Le pays*. Voir à : www.statcan.ca/start_f.html