



Maintenant et demain
L'excellence dans tout ce que nous entreprenons



Avril 2009

Évaluation de la Stratégie de développement des ressources humaines innues, inuites et métisses pour le projet de la baie de Voisey

Rapport final **Avril 2009**

Direction générale de la politique stratégique et de la recherche

*Évaluation de la
Stratégie de développement des ressources
humaines innues, inuites et métisses pour
le projet de la baie de Voisey*

Rapport final

*Direction de l'évaluation
Direction générale de la politique stratégique et de la recherche
Ressources humaines et Développement des compétences Canada*

Avril 2009

**SP-AH-938-03-10F
(also available in English)**

NB : le numéro de catalogue ministériel est situé en bas de la page couverture sur le côté gauche.

Vous pouvez obtenir cette publication en communiquant avec :

Services des publications
Ressources humaines et Développement des compétences Canada
140, promenade du Portage
Phase IV, 12^e étage
Gatineau (Québec)
K1A 0J9

Télécopieur : 819-953-7260

En ligne : <http://www12.rhdcc.gc.ca>

Ce document est offert en médias substitués sur demande (gros caractères, braille, audio sur cassette, audio sur DC, fichiers de texte sur disquette, fichiers de texte sur DC, ou DAISY) en composant le 1 800 O-Canada (1-800-622-6232). Les personnes malentendantes ou ayant des troubles de la parole qui utilisent un téléscripteur (ATS) doivent composer le 1-800-926-9105.

© Sa Majesté la Reine du chef du Canada, 2010

Papier

ISBN : 978-1-100-94024-3

N^o de cat. : HS28-167/2010F

PDF

ISBN : 978-1-100-94025-0

N^o de cat. : HS28-167/2010F-PDF

Table des matières

Liste des sigles et acronymes	i
Sommaire	iii
Réponse de la direction	xi
1. Introduction	1
1.1 Survol de la SDRHIIM	1
1.2 Contexte de la SDRHIIM.....	2
1.2.1 Projet de la baie de Voisey.....	2
1.2.2 Population autochtone du Labrador	3
1.3 Contexte de l'évaluation	4
2. Méthodologie	7
2.1 Méthodes d'évaluation.....	7
2.1.1 Bilan documentaire	7
2.1.2 Bilan documentaire et analyse de la conjoncture.....	7
2.1.3 Examen des données de base	8
2.1.4 Entrevues avec des informateurs clés	8
2.1.5 Groupes de discussion.....	9
2.1.6 Évaluation des données.....	10
2.1.7 Élaboration de bases de données administratives	12
2.1.8 Sondage auprès des clients.....	12
2.2 Limites	13
3. Principales constatations	17
3.1 Raison d'être et pertinence du programme	17
3.2 Mise en œuvre du programme	20
3.3 Réussite du programme.....	42
3.4 Rapport coût-efficacité.....	56
3.5 Chevauchement, dédoublement, investissement gouvernemental.....	60
4. Principales conclusions	63
4.1 Raison d'être et pertinence du programme	63
4.2 Mise en œuvre du programme	63
4.3 Réussite du programme.....	65
4.4 Rapport coût-efficacité.....	67
4.5 Chevauchement, dédoublement, investissement gouvernemental.....	69

Liste des tableaux

Tableau 1.1	Enjeux et questions d'évaluation.....	5
Tableau 2.1	Résultats du sondage	14
Tableau 3.1	Dépenses totales et moyennes du programme.....	30
Tableau 3.2	Dépenses du programme selon le groupe autochtone	31
Tableau 3.3	Budget et dépenses de la SDRHIIM.....	33
Tableau 3.4	Profil du bassin de participants, et participants à la SDRHIIM selon le groupe autochtone	37
Tableau 3.5	Proportion de clients selon le niveau de scolarité et le groupe autochtone	39
Tableau 3.6	Perception de l'utilité des programmes et des services d'emploi selon l'intervention – Acquisition de compétences et d'une expérience de travail et obtention d'un emploi.....	48
Tableau 3.7	Avantages et coûts du programme –Participants de 2003 et de 2004 regroupés	58

Liste des figures

Figure 1	Rémunération moyenne selon le type d'intervention.....	53
----------	--	----

Liste des sigles et acronymes

AE	Assurance-emploi
AIL	Association des Inuits du Labrador
AR	Aide au revenu (appelé également soutien du revenu ou assistance sociale)
ARC	Agence du revenu du Canada
CGRR	Cadre de gestion et de responsabilisation axé sur les résultats
DAA	Direction des affaires autochtones
DC	Développement des compétences
EDMT	Entente sur le développement du marché du travail
EDRHA	Entente sur le développement des ressources humaines autochtones
EPA	Équivalent de plan d'action
ERA	Entente sur les répercussions et les avantages
FISCFA	Fonds d'investissement stratégique pour les compétences et la formation des Autochtones
JETA	Joint Voisey's Bay Employment and Training Authority
NML	Nation des Métis du Labrador
PCEA	Partenariat pour les compétences et l'emploi des Autochtones
PDRHA	Programme de développement des ressources humaines autochtones
RHDCC	Ressources humaines et Développement des compétences Canada
SAE	Services d'aide à l'emploi
SCEA	Stratégie pour les compétences et l'emploi des Autochtones
SDRHA	Stratégie de développement des ressources humaines autochtones
SDRHIIM	Stratégie de développement des ressources humaines innues, inuites et métisses
SRCGR	Système de reddition de comptes et de gestion des ressources
SS	Subventions salariales
VBNC	Voisey's Bay Nickel Company

Sommaire

Contexte

La Stratégie de développement des ressources humaines innues, inuites et métisses (SDRHIIM) était une initiative fédérale entreprise dans le cadre du Programme de développement des ressources humaines autochtones (PDRHA), dotée d'un financement de 25 millions de dollars, qui a été réalisée de septembre 2003 à mars 2006. L'objectif global de la SDRHIIM était d'aider les Innus, les Inuits et les Métis à se préparer pour le marché du travail, à obtenir et à conserver un emploi, et à obtenir de l'avancement à tous les niveaux du projet de la baie de Voisey.

Les programmes et services offerts en vertu de la SDRHIIM comprenaient :

- les Subventions salariales (SS), une mesure qui payait les salaires versés aux Innus, aux Inuits et aux Métis employés à l'étape de la construction du projet de la baie de Voisey par les sous-traitants et les syndicats de la Voisey's Bay Nickel Company (VBNC);
- un programme de Développement des compétences (DC), qui couvrait les coûts d'exécution et de participation aux programmes de formation achetés par la Joint Voisey's Bay Employment and Training Authority (JETA);
- des services d'évaluation individuelle, d'orientation professionnelle, d'aide à la recherche d'emploi et de maintien en poste, qui, pour les besoins de l'évaluation, s'appellent Services d'aide à l'emploi (SAE).

Aspects et méthodologie de l'évaluation

L'évaluation de la SDRHIIM comportait une composante formative et une composante sommative. Les questions de l'évaluation formative et les divers aspects de l'évaluation portaient sur la conception, la prestation et la mise en œuvre du programme. Les questions de l'évaluation sommative portaient notamment sur les points suivants :

- a) Pertinence – Le programme est-il toujours conforme aux priorités du ministère et de l'ensemble du gouvernement, et répond-il efficacement à un besoin concret?
- b) Réussite – Le programme parvient-il à atteindre les résultats escomptés et fait-on des progrès pour atteindre les résultats finals?
- c) Rapport coût-efficacité – Utilise-t-on les moyens les plus appropriés et les plus efficaces pour l'obtention des résultats, compte tenu des autres modes de conception et de prestation?

La SDRHIIM a été évaluée à l'aide de plusieurs sources de données, qui comprenaient les méthodes et les outils d'évaluation qualitative et quantitative suivants :

- examen des documents et des dossiers;

- bilan documentaire et analyse de la conjoncture;
- examen des données de base;
- évaluation des systèmes de données administratives et de gestion de cas des clients;
- analyse statistiques des données administratives et de gestion de cas des clients;
- entrevues avec des informateurs clés;
- groupes de discussion;
- sondage auprès des clients.

Le volet quantitatif comprenait une analyse de données corrélées (les données relatives à la gestion de cas des clients ont été corrélées avec celles de l'assurance-emploi [AE] et de l'Agence du revenu du Canada [ARC] sur les clients, ainsi qu'aux réponses au sondage), afin d'évaluer les résultats des clients avant et après l'exécution du programme.

Principales constatations

Raison d'être et pertinence du programme

La SDRHIIM correspondait aux priorités du gouvernement fédéral en matière de développement des ressources humaines autochtones, conformément aux lois et aux documents relatifs aux politiques. La conception de la SDRHIIM correspondait tout particulièrement aux priorités fédérales en ce qui a trait au développement du potentiel humain et des collectivités, aux compétences liées aux possibilités économiques, aux partenariats visant à régler les problèmes relatifs au marché du travail, et à la souplesse nécessaire pour répondre aux besoins particuliers des Autochtones.

Les besoins les plus pressants en matière de développement des ressources humaines autochtones au Labrador sont l'alphabétisation de base, l'éducation et la préparation au travail dans une économie fondée sur les salaires. La SDRHIIM a permis de combler une partie de ces besoins grâce à son concept original, mais il est nécessaire de prévoir des interventions à long terme pour le développement des ressources humaines, comprenant l'enseignement régulier.

Mise en œuvre du programme

Le plan opérationnel initial de la SDRHIIM prévoyait une vaste approche, exhaustive et holistique, pour préparer les travailleurs autochtones au projet de la baie de Voisey. Le plan a fait l'objet de plusieurs modifications, et la plupart des aspects holistiques ou axés sur les clients ont été abandonnés puisque bon nombre de facteurs empêchaient de les prendre en compte. Les objectifs globaux axés sur l'emploi ont été conservés même si ceux liés à la participation ont été légèrement réduits.

Le taux prévu de participation aux SS a été dépassé. Les programmes de formation financés étaient, pour la plupart, directement liés aux emplois à pourvoir dans le cadre du projet de la baie de Voisey. Un certain nombre de programmes ont toutefois été exécutés plus tard que prévu, et on a ajouté certains programmes pour créer des occasions d'emploi indirect.

La structure de responsabilisation de la SDRHIIM n'a pas été établie dans son intégralité en raison des lacunes au niveau de la capacité et des pratiques de la JETA en matière de gestion des cas et de gestion financière. De plus, la VBNC n'a pas assuré la gestion de cas des participants aux SS comme elle devait le faire. Dès que les faits ont été reconnus, RHDC a exercé un contrôle rigoureux et continu de la gestion financière de la JETA.

La SDRHIIM était axée sur les programmes et non pas sur les clients. On n'a pas accordé à l'orientation professionnelle, à l'information sur le marché du travail et à la planification de carrière l'importance anticipée. On a constaté des différences importantes dans les services offerts à chacun des groupes autochtones, et des différences dans les profils des participants qui recevaient les services. Les différences sont importantes lorsqu'on compare le profil des programmes et des services offerts aux clients métis à ceux offerts aux clients inuits et innus. Plus de 70 % des Métis ont reçu de l'aide à l'emploi, tandis que près de 20 % des Inuits et des Innus ont bénéficié de ce service. Seulement 22 % des Métis ont profité des SS, comparativement à 56 % des Inuits et à 60 % des Innus. La participation à la formation a été semblable parmi les trois groupes, les Innus affichant le taux de participation le plus élevé (55 %) par rapport aux Inuits (49 %) et aux Métis (44 %).

Pour ce qui est de la participation des Autochtones au marché du travail, les Métis étaient sous-représentés parmi les clients qui ont obtenu de l'aide de la SDRHIIM. Sur le plan de la participation globale, la stratégie a touché le bassin éventuel de femmes métisses et inuites mieux qu'elle ne l'a fait dans le cas des participantes innues. Les femmes autochtones étaient fortement sous-représentées par rapport à leur taux de participation à la population active. La SDRHIIM a touché les jeunes qu'elle ciblait.

En général, les clients étaient satisfaits des programmes et des services offerts par la SDRHIIM : 61 % des participants sondés étaient satisfaits (47 %) ou très satisfaits (14 %) des programmes et des services d'emploi reçus de la JETA. Un peu plus de 28 % des participants n'étaient ni satisfaits ni insatisfaits, et 11 % étaient insatisfaits ou très insatisfaits.

La majorité des programmes et des services offerts par la SDRHIIM consistait en de brèves interventions d'une durée inférieure à un mois. La durée moyenne des interventions était de 2,1 mois – 64 % des interventions ayant duré moins d'un mois. La durée variait selon le type d'aide offert :

- 84 % des interventions liées au DC ont duré trois mois ou moins, 57 % d'entre elles ayant duré moins d'un mois;
- 59 % des interventions liées aux SS ont duré trois mois ou moins, 36 % d'entre elles ayant duré moins d'un mois.

Au total, des dépenses totalisant 7,4 millions de dollars (54 % des fonds alloués au programme) ont été consacrées aux programmes et aux services offerts à 150 personnes (22 %) sur l'ensemble des participants. Dans le cas du DC et des autres dépenses, moins de 10 % des participants (31) au DC comptaient pour 45 % des dépenses (2,3 millions de dollars), la dépense moyenne étant de 74 000 \$, et un autre 9 % (30), pour 19 % des dépenses, avec une dépense moyenne de 25 000 \$.

Les fonds ont été dépensés comme il était prévu dans les documents de planification, à une exception près qui est tout de même importante : une somme résiduelle de 3 millions de dollars à la conclusion hâtive de la SDRHIIM a été réaffectée aux EDRHA. Le montant des dépenses liées aux SS a été inférieur aux prévisions initiales, soit 3 millions de dollars de moins. Le faible investissement global consacré aux participantes s'explique par le fait que les femmes ont été moins nombreuses à profiter de la SDRHIIM. Les hommes et les femmes ont pris part à des interventions similaires. Les activités visant à promouvoir les métiers non traditionnels auprès des femmes étaient limitées.

Étant donné le contexte unique et le niveau de partenariat entre les groupes autochtones, la JETA a sans cesse été confrontée à des difficultés au niveau de ses capacités et de son organisation, qu'elle n'a pas été en mesure de résoudre. L'organisation avait des points forts, mais le grand nombre de lacunes, notamment au niveau de sa capacité, ont influé sur la mise en œuvre de la SDRHIIM.

Aucune stratégie globale de communication n'a été élaborée pour la SDRHIIM. Les activités de communication consistaient principalement à annoncer la formation offerte par l'entremise des conseillers en orientation professionnelle œuvrant dans les collectivités. La JETA a toutefois créé un site Web et contribué au financement d'un coffret multimédia, préparé par la VBNC et portant sur les carrières aux installations de la baie de Voisey. L'information en question a été affichée sur le site Web, et des CD ont été envoyés aux écoles. Des séances d'information sur les possibilités d'emploi à la baie de Voisey ont été organisées dans 10 collectivités vers la fin de 2004.

La JETA a entretenu des relations fructueuses avec les responsables des EDRHA et les organisations autochtones concernées au sujet des décisions relatives aux programmes de formation et à la sélection des participants. Aucun processus n'a été mis en place pour coordonner les investissements consacrés à la formation avec d'autres organisations (EDRHA, Service Canada, Affaires indiennes et du Nord); cependant, peu de participants ont profité du financement offert dans le cadre d'une EDRHA ou d'une EDMT.

Réussite du programme

Le niveau de financement et le modèle de gouvernance de la SDRHIIM envoyaient un message clair, à savoir qu'il s'agissait d'une initiative importante, menée par les populations autochtones et qui visait à remédier aux problèmes liés au marché du travail qui duraient depuis longtemps. L'initiative a permis d'améliorer considérablement, bien que temporairement, la capacité à satisfaire les besoins des populations autochtones.

Le financement de la SDRHIIM représentait une augmentation de 142 % du financement fédéral consacré au développement de la main-d'œuvre autochtone au cours de la période visée. La stratégie a eu pour effet de doubler le nombre d'employés chargés d'exécuter, par l'entremise des EDRHA, les programmes liés au marché du travail destinés aux peuples autochtones. Rien n'indique que la SDRHIIM a eu d'importantes répercussions à long terme sur la capacité de répondre aux besoins des populations autochtones dans la région. La JETA a cessé ses activités lorsque le financement de la SDRHIIM a pris fin, et peu de ses employés entrevoyaient des possibilités d'emploi dans des domaines connexes à la suite du projet.

Certaines leçons ont été tirées de la SDRHIIM et mises en pratique au moment de la mise en œuvre du programme de Partenariat pour les compétences et l'emploi des Autochtones (PCEA). Par exemple, les informateurs clés de RHDCC ont indiqué que les leçons tirées de la stratégie quant à l'importance de la formation des employés et de la création de partenariats, ont été mises à profit pour gérer la mise en œuvre des projets réalisés dans le cadre du programme de PCEA. De plus, RHDCC a conçu une trousse de démarrage pour le suivi, qui devait être utilisée dans le cadre des projets du PCEA en raison des problèmes qu'a connus la JETA sur le plan de la gestion financière et de la présentation de rapports au ministère.

La SDRHIIM a contribué à l'amélioration des pratiques en matière d'emploi dans les divers milieux de travail, ainsi qu'à la participation de la VBNC, de ses sous-traitants et des syndicats concernés à l'étape de la construction. Cependant, une approche davantage axée sur la collaboration aurait permis de mieux résoudre les problèmes auxquels se heurtaient les Autochtones au niveau de l'emploi.

On a observé des effets positifs sur les compétences et l'expérience acquises par les travailleurs autochtones, qui leur permettront d'accroître leur taux de participation au marché du travail et, dans une certaine mesure, d'améliorer l'accès aux emplois durant la phase d'exploitation du projet de la baie de Voisey. Cependant, à ce stade-ci, les effets se font surtout sentir par rapport aux compétences acquises qu'au niveau des véritables emplois obtenus dans le cadre du projet.

Les subventions salariales offertes dans le cadre de la SDRHIIM ont entraîné des hausses de rémunération importantes; toutefois, il était difficile d'établir dans quelle mesure ces augmentations étaient attribuables à la stratégie. Peu d'éléments probants permettaient d'affirmer que les participants au Développement des compétences avaient réalisé des gains différentiels.

- Par exemple, les 208 participants qui ont commencé à bénéficier des SS en 2003 ont vu leur revenu passer de 57 000 \$ à 62 000 \$ en trois ans (période qui a débuté la première année de leur participation au programme et qui inclut les deux années suivantes), par rapport aux augmentations de revenus moyennes qu'ils ont connues au cours des trois années précédentes. Toutefois, certains éléments de preuve directe donnaient à penser que près de la moitié des participants qui avaient profité des SS auraient été embauchés par la VBNC même si le programme n'avait pas existé. Par exemple, l'analyse des données administratives de la SDRHIIM a révélé que, des 378 participants aux SS pour lesquels la date de début de l'emploi était connue, 194 (ou 51 %) d'entre eux ont commencé

à travailler au projet de la baie de Voisey avant septembre 2003, date à laquelle les activités de la SDRHIIM ont commencé.

- Les personnes qui ont participé uniquement au DC avaient le plus bas revenu avant de participer au programme et leur situation n'a pas changé par la suite. Ils ont aussi connu les plus faibles augmentations par rapport au revenu gagné dans les années qui ont précédé leur participation à la formation. Les 37 participants au DC qui ont commencé à travailler au projet en 2003, ont vu leur revenu augmenter de 10 200 \$ en trois ans (période qui a débuté la première année de leur participation au programme et qui inclut les deux années subséquentes), par rapport aux augmentations de revenus moyennes qu'ils ont connues au cours des trois années précédentes.

La SDRHIIM a eu des répercussions à court terme sur l'emploi au projet de la baie de Voisey, surtout grâce aux SS. Les répercussions à long terme ont toutefois été limitées, notamment dans le cas des personnes qui ont participé uniquement au DC.

- La moitié des participants au programme travaillaient sur le chantier de la baie de Voisey depuis qu'ils avaient commencé à recevoir de l'aide de la JETA. Les participants qui bénéficiaient des SS étaient les plus nombreux parmi les travailleurs présents sur le chantier.
- Le maintien de l'effectif depuis l'étape de la construction jusqu'à la phase d'exploitation a été relativement faible sur le chantier de la baie de Voisey. Dans l'ensemble, seulement 17 % des participants au programme travaillaient toujours sur le site minier au moment de l'interview. Dans le cas des participants au DC, la proportion était de 7 %. On s'attendait à ce que la proportion de participants employés sur le chantier au moment du sondage soit plus faible que celle des personnes qui travaillaient sur le site lorsqu'elles ont commencé à participer aux programmes et aux services. La majorité des participants ont occupé un emploi durant la phase de construction; la phase d'exploitation (qui a commencé en 2005) offrait toutefois moins de possibilités d'emploi sur le chantier de la baie de Voisey.

Dans le cas des employés affectés à des travaux d'exploitation, le taux de maintien en poste a été relativement élevé. Les résultats du sondage étaient pratiquement identiques aux données administratives fournies par la VBNC. Des 1 020 participants au programme, 181 (17,7 %) occupaient un emploi lié à l'exploitation minière de la baie de Voisey. Même si la proportion des participants employés sur le chantier était relativement faible, elle correspondait néanmoins à 44 % environ de l'effectif au cours de la phase d'exploitation. En mai 2007, 151 (14,8 %) participants travaillaient toujours sur le site minier, ce qui représentait un taux de maintien de l'effectif de 83 %.

Rapport coût-efficacité

Pour évaluer le rapport coût-efficacité de la SDRHIIM, il fallait comparer les avantages découlant de la participation au programme aux coûts de ce dernier.

L'analyse des résultats effectuée dans le cadre de l'évaluation a permis d'établir des estimations, qui ont servi à comparer les avantages de la participation au programme (mesurés en fonction des changements de revenu¹ découlant de la participation au programme) aux coûts² du programme. L'analyse du rapport coût-efficacité a porté uniquement sur les avantages à court terme (c.-à-d. deux ou trois ans après le début de la participation au programme) parce que les données relatives au changement de revenu n'étaient disponibles que pour cette période.

- Dans le cas des participants qui ont bénéficié uniquement des SS, en moins de deux ou trois ans, les avantages découlant de la participation au programme ont été plus importants que les coûts de ce dernier.
 - Si on attribuait toutes les augmentations de revenu au programme, on estimait qu'une personne qui avait commencé à y participer en 2003 ou en 2004 avait vu les avantages moyens découlant de cette participation dépasser de 19 500 \$ les coûts moyens du programme.
 - Quand on utilisait un facteur de rajustement³ de 51 %, le résultat devenait négatif (plus précisément, on estimait que les coûts du programme dépassaient de 2 800 \$ les avantages découlant de la participation). Ce résultat est principalement attribuable au fait que, dans le cas de ceux qui ont commencé à participer au programme en 2004, seulement deux ans d'augmentation de revenu étaient inclus dans le calcul.
 - Quand l'analyse, effectuée à l'aide du facteur de rajustement, portait uniquement sur ceux qui avaient commencé à participer au programme en 2003⁴, le résultat était positif (plus précisément, on estimait que les avantages moyens découlant de la participation au programme dépassaient les coûts moyens de 2 900 \$ après trois ans).
- Dans le cas des participants qui ont bénéficié à la fois des SS et du DC, les avantages découlant de la participation au programme ont été, à court terme, inférieurs aux coûts de leur participation⁵. Plus précisément, on estimait que les coûts moyens de la participation au programme dépassaient les avantages de 2 300 \$ lorsque toutes les augmentations de revenu étaient attribuées au programme, et de 21 000 \$, lorsque le facteur de rajustement de 51 % était pris en compte.
- Dans le cas des participants qui ont profité uniquement du DC, les avantages découlant de la participation au programme ont été, à court terme, inférieurs au coût de la participation. Plus précisément, on estimait que les coûts moyens du programme dépassaient les avantages de 15 400 \$.

¹ Le changement de revenu, y compris les augmentations de salaire, ainsi que les prestations d'AE et d'AR versées aux participants.

² Coûts établis en combinant les dépenses du programme, les coûts administratifs et les changements dans les prestations d'AE et d'AR versées aux participants.

³ Le facteur de rajustement de 51 % correspond à la proportion de participants aux SS qui ont été embauchés avant le début des activités de la SDRHIIM.

⁴ Dans le cas de la cohorte de 2003, les données portaient sur les résultats de trois années qui pouvaient être intégrées au calcul (2003, 2004 et 2005).

⁵ Il convient de noter qu'à la longue, il est possible que ces résultats négatifs deviennent positifs en raison des futures augmentations.

Les comparaisons entre les avantages et les coûts, dont il est question plus haut, comprenaient les augmentations de revenu aussi bien durant qu'après l'exécution du programme. Quand seules les augmentations de revenu postérieures au programme étaient prises en compte dans le calcul, les estimations du rapport coût-efficacité (c.-à-d. pour la même période postérieure au programme) étaient beaucoup plus basses que celles mentionnées précédemment, surtout dans le cas des participants ayant bénéficié des SS. Au moment de l'évaluation, cependant, les évaluateurs ne disposaient d'aucune donnée sur les participants pour effectuer une analyse de l'efficacité par rapport au coût fondée sur les augmentations de revenu postérieures au programme.

Une autre méthode qui a permis d'examiner le rapport coût-efficacité est l'information sur les salaires versés pendant la phase d'exploitation du projet de la baie de Voisey (qui a commencé en 2005). Selon cette méthode, le revenu que les participants tiraient d'un emploi au cours de la phase d'exploitation serait égal aux coûts du programme après une période d'environ 2,5 ans.

Chevauchement, dédoublement, investissement gouvernemental

Des mesures de prévention efficaces avaient été prises pour éviter le dédoublement ou le déplacement des investissements non fédéraux, dans la mesure où RHDCC et la JETA disposaient de renseignements sur ces autres investissements. Pour ce qui est des investissements de la VBNC, on a négocié une formule pour établir le taux de remboursement par rapport aux SS. Les plans de fonctionnement de la SDRHIIM indiquent que les salaires versés aux travailleurs autochtones ont excédé le montant estimatif initial que devait rembourser la SDRHIIM. Ainsi, rien ne montre qu'il y a eu dédoublement par rapport à la contribution de la stratégie. La VBNC a aussi partagé les dépenses relatives à certains programmes de formation avec la SDRHIIM.

La SDRHIIM a incité les partenaires de la JETA à fournir des contributions en nature. Bien que les responsables des EDRHA et des EDMT aient financé les activités du projet, aucune information n'était disponible quant à la valeur de ces contributions, ni en ce qui concerne les types de programmes et services qu'elles ont permis d'offrir. Les subventions salariales ont allégé les coûts salariaux de la VBNC pendant la phase de construction. Aucune donnée probante n'a permis d'établir dans quelle mesure les contributions de la SDRHIIM se sont ajoutées à celles que la VBNC avait déjà reçues.

Réponse de la direction

La Direction des affaires autochtones (DAA) de la Direction générale des compétences et de l'emploi de Ressources humaines et Développement des compétences Canada (RHDC), tient à remercier toutes les personnes qui ont participé à la formulation et à la conduite de la présente évaluation de la Stratégie de développement des ressources humaines innues, inuites et métisses (SDRHIIM) pour le projet de la baie de Voisey.

Nous reconnaissons que les constatations ainsi que les leçons tirées du présent projet ont contribué à façonner la conception de programmes de développement des ressources humaines autochtones, notamment celle liée au programme de Partenariat pour les compétences et l'emploi des Autochtones (PCEA). Même si la SDRHIIM était un projet autonome financé par le Programme de développement des ressources humaines autochtones, ce projet a servi de banc d'essai à une approche de partenariat unique entre les Autochtones et l'industrie, qui a été intégrée depuis au programme de PCEA. Le projet ainsi que son évaluation ont fourni des renseignements précieux pour la conception du programme de PCEA et la gestion de grands projets de formation des Autochtones menant à un emploi partout au Canada depuis la mise en œuvre de la SDRHIIM.

La somme de 25 millions de dollars qu'a investie RHDC dans la SDRHIIM faisait partie d'une initiative horizontale du gouvernement fédéral, dotée d'un budget de 75 millions de dollars, qui impliquait également l'APECA et le MAINC. L'initiative visait à faire en sorte que les populations autochtones du Labrador puissent profiter de ce grand projet de développement économique qui devait être mis de l'avant sur leur territoire. Les activités de développement au chapitre de l'économie et de l'emploi devaient permettre d'aplanir les difficultés auxquelles étaient confrontées les collectivités innues, inuites et métisses du Labrador sur le plan social et économique. RHDC était responsable du volet emploi, l'objectif de la SDRHIIM étant d'offrir des interventions grâce auxquelles les Innus, les Inuits et les Métis seraient en mesure de se préparer au travail, d'obtenir et de conserver un emploi, et de progresser à tous les niveaux du projet de la baie de Voisey, un important complexe minier. La stratégie a été menée de septembre 2003 à mars 2006.

Dans le Nord du Labrador, les problèmes sociaux tels que la forte incidence de maladies ainsi que les taux de mortalité et de suicide plus élevés (taux deux fois plus élevé que chez les Autochtones et cinq fois plus élevé que les taux globaux à l'échelle du pays), sont liés aux mauvaises conditions socioéconomiques de la région. Pour les collectivités inuites et innues du Nord du Labrador, la difficulté de trouver un emploi en raison de cette économie chancelante est exacerbée par des revenus inférieurs à la moyenne, une croissance démographique supérieure à la moyenne, et des problèmes d'ordre social et médical plus fréquents que la moyenne. La consommation abusive d'alcool et de drogues est l'un des principaux problèmes sociaux auxquels les collectivités et les familles innues et inuites sont confrontées.

Les résultats globaux ont été obtenus malgré le fait que le Labrador, en tant que projet pilote, se heurtait aux obstacles à la réussite les plus importants : un milieu géographique et un climat difficiles; une population dispersée; un site accessible uniquement par avion, avec des quarts de travail de 12 heures et une alternance de deux semaines de travail et de deux semaines de congé à l'extérieur du site; des problèmes liés à la langue; des collectivités (en particulier innues) aux prises avec des problèmes d'ordre médical ou social; et une culture qui était l'une des plus éloignée de l'économie fondée sur les salaires. Le projet a commencé au moment où la Première nation innue Mushuau était déplacée de Davis Inlet vers une nouvelle collectivité, soit Natuashish.

L'évaluation de la SDRHIIM a été menée suite à l'engagement d'examiner la mise en œuvre et l'efficacité de l'initiative tout au long de son mandat, tel que défini dans le *Cadre d'évaluation et de suivi continu de la Stratégie de développement des ressources humaines innues, inuites et métis pour le projet de la baie de Voisey*. Les évaluations formative et sommative ont été combinées en un seul exercice. Le volet formatif visait à examiner les enjeux liés à la conception, à la prestation et à la mise en œuvre des programmes, et le volet sommatif, à évaluer la pertinence, la réussite et le rapport coût-efficacité de la SDRHIIM, ainsi que d'autres questions liées à la reddition de comptes et au risque.

L'évaluation a permis de dégager un certain nombre de constatations positives, y compris la plus importante qui témoigne de la pertinence de la SDRHIIM par rapport aux priorités du gouvernement fédéral en matière de développement des ressources humaines autochtones, conformément aux lois et aux documents relatifs aux politiques. La conception de la SDRHIIM correspondait tout particulièrement aux priorités du gouvernement fédéral en ce qui a trait au développement du potentiel humain et des collectivités, aux compétences liées aux possibilités économiques, aux partenariats visant à régler les problèmes relatifs au marché du travail, et à la souplesse nécessaire pour répondre aux besoins particuliers des Autochtones.

Par suite des leçons tirées de la SDRHIIM, plusieurs aspects de la conception concernant le rapport coût-efficacité et la collaboration horizontale ont été intégrés à l'initiative initiale du PCEA ainsi qu'aux investissements et aux renouvellements subséquents. Ainsi, on a formellement adopté plusieurs caractéristiques de la SDRHIIM qui, bien qu'étant prévues au départ, étaient souvent peu documentées ou n'avaient pas eu de suite :

- Le plafond initial de 75 % applicable à la contribution du gouvernement aux projets a été abaissé à 50 %, pour faire en sorte d'accroître les fonds provenant du secteur privé ou d'autres sources;
- La mobilisation des fonds provenant du secteur privé, de sources autochtones ainsi que des provinces et des territoires ont été incluses dans les modalités de l'accord de contribution;
- On a mis en marche un processus de demande de propositions nécessitant une évaluation horizontale effectuée par les responsables des programmes internes de RHDCC et les autres ministères concernés, afin de déterminer les liens entre les programmes et d'éviter qu'ils se chevauchent;

- La collaboration avec des programmes gouvernementaux existants, tels que la SDRHA;
- La collaboration des agents de projet du PCEA avec les partenaires dès le début, pour veiller à ce qu'il y ait un plan solide, une structure de gouvernance et une capacité opérationnelle à fournir les moyens nécessaires à la réussite du projet;
- L'élaboration d'outils et de documents par la DAA, afin d'aider les parties prenantes des nouveaux partenariats à mettre en œuvre leur projet, et la mise au point d'outils et de procédés internes applicables à la gestion du programme.

Les pages qui suivent présentent les grandes lignes de la réponse de la Direction des affaires autochtones aux conclusions de l'évaluation présentée par la Direction de l'évaluation de RHDCC.

Raison d'être et pertinence du programme

Principale constatation n° 1 – La SDRHIIM est conforme aux grandes orientations des politiques du gouvernement fédéral relatives aux Autochtones.

Le projet de la baie de Voisey faisait partie des mesures globales appliquées par le gouvernement afin de résoudre les problèmes sérieux et pressants auxquels se heurtaient les collectivités du Labrador. Dans le cadre d'une vaste stratégie liée aux RH, le plan consistait à élaborer des initiatives de formation et de développement notamment axées sur les activités du projet de la mine de la baie de Voisey, au Labrador, de manière à ce que les peuples autochtones puissent profiter des possibilités d'emploi créées par le projet de mise en valeur des ressources. La formation reçue sur le chantier de construction de la baie de Voisey et dans les collectivités partout à Terre-Neuve-et-Labrador, était offerte sous les auspices de la Voisey's Bay Nickel Company (VBNC) et de la Joint Voisey's Bay Employment and Training Authority, ou JETA.

Principale constatation n° 2 – Le financement de la SDRHIIM n'était plus nécessaire puisque la construction tirait à sa fin et que la phase d'exploitation s'amorçait.

La VBNC a réussi à achever la phase de construction du projet de développement minier avant terme. Selon la stratégie mise en œuvre par les partenaires, la phase de développement devait constituer un système de triage et de formation qui mènerait éventuellement à de l'emploi à long terme au cours de la phase d'exploitation. Cette stratégie posait toutefois un dilemme aux partenaires et à RHDCC : poursuivre le projet en vue d'assurer le maintien de l'emploi, l'avancement professionnel et la disponibilité de travailleurs autochtones en permanence (pour régler l'inévitable problème du roulement de personnel sur le site de l'exploitation minière); laisser les fonds « sur la tablette »; ou les utiliser d'autres façons au profit de la population autochtone du Labrador, conformément aux objectifs de la SDRHIIM. Avec l'appui de RHDCC, il a été décidé d'allouer les fonds non utilisés aux signataires d'une EDRHA au Labrador, afin qu'ils puissent remédier aux problèmes à long terme et préparer les futurs travailleurs aux possibilités d'emploi liées à l'exploitation minière par l'entremise des EDRHA. L'évaluation a aussi permis de constater que la VBNC a maintenu son engagement

envers l'emploi des Autochtones après la fin du projet, en intégrant notamment à ses activités courantes les outils d'alphabétisation mis au point durant le projet.

Ce « système de triage et de formation » a commencé avant l'accord de contribution (financés au moyen d'autres sources, y compris les EDRHA) par des séances d'information destinées aux collectivités, la création d'une base de données sur tous ceux qui ont manifesté de l'intérêt pour un travail à la VBNC, de la formation préalable (en santé et sécurité au travail, qui était une condition d'accès au chantier), de la formation en conduite de machinerie lourde, et, enfin, la participation maximale des Autochtones aux activités de construction sur le chantier. Au plus fort de la construction, 475 Autochtones travaillaient sur le chantier, ce qui dépassait les attentes. À la fin du projet, 181 Autochtones occupaient un emploi permanent dans l'exploitation du projet.

Principale constatation n° 3 – Les besoins les plus pressants en matière de développement des ressources humaines autochtones au Labrador sont l'alphabétisation de base, l'éducation et la préparation au travail dans une économie fondée sur les salaires. La SDRHIIM a partiellement répondu à ces besoins grâce à son concept original, mais il est nécessaire de prévoir des interventions à long terme pour le développement des ressources humaines, comprenant l'enseignement régulier.

Le principal but du projet était de faire en sorte que les peuples autochtones profitent de l'exploitation de la ressource naturelle à la baie de Voisey et y participent. Les responsables du projet reconnaissaient que les problèmes liés à l'alphabétisation et aux compétences essentielles constituaient un obstacle aussi bien à la participation à l'étape de la construction que pour le maintien de l'emploi et l'avancement professionnel au sein de la VBNC. Un des intérêts du projet était donc de faire le nécessaire pour que le but soit atteint, en éliminant notamment les obstacles à l'emploi tels que le faible niveau d'alphabétisation et le manque de compétences essentielles. Selon les constatations (principale constatation n° 4), des outils ont été mis au point et remis à la VBNC afin qu'elle s'en serve pour maintenir ses obligations envers les Autochtones au chapitre de l'emploi.

Même si l'on reconnaît que des cours d'alphabétisation se révèlent essentiels, en particulier chez certains segments de la population du Labrador, les SDRHA constituent la principale intervention de RHDCC en ce qui a trait à « l'offre ». Le fait de terminer le projet et de transférer aux signataires d'une SDRHA le solde des fonds engagés par le gouvernement cadre avec cette observation (voir la constatation n° 2 qui précède). Les SDRHA servent à offrir un grand nombre de programmes liés au marché du travail et de programmes connexes, qui visent à répondre aux besoins locaux et régionaux des collectivités concernées, notamment aux besoins essentiels des particuliers en matière de préparation et d'alphabétisation.

À l'heure actuelle, le Ministère s'emploie à intégrer des programmes d'alphabétisation et de compétences essentielles dans les activités de base de ses programmes, en s'appuyant sur les travaux de recherche et de développement du Bureau de l'alphabétisation et des compétences essentielles, et en mettant à profit ces enseignements pour d'autres programmes et interventions. Il s'agit ici d'une priorité particulière en ce qui a trait aux programmes destinés aux Autochtones, notamment le PCEA, le FISCF A et la SCEA, soit la stratégie qui a succédé à la SDRHA.

Mise en œuvre du programme

Principale constatation n° 4 – Le plan opérationnel initial de la SDRHIIM prévoyait une vaste approche, exhaustive et holistique, pour préparer les travailleurs autochtones au projet de la baie de Voisey. Le plan a fait l'objet de plusieurs modifications, et la plupart des aspects holistiques ou axés sur les clients ont été abandonnés puisque bon nombre de facteurs empêchaient de les prendre en compte. Les objectifs globaux axés sur l'emploi ont été conservés même si ceux liés à la participation ont été légèrement réduits.

Le projet se heurtait à de nombreux obstacles. Il a été mis en œuvre grâce à la création d'une nouvelle entité, la JETA, qui venait concrétiser le partenariat entre l'entreprise, les Inuits, les Innus et les Métis. La collaboration entre ces partenaires étant plutôt récente, le renforcement des liens s'est poursuivi après la création de la JETA. L'organisation était nouvelle et, même si elle comptait sur les EDRHA et la VBNC pour obtenir certaines ressources et une certaine capacité, elle a dû établir ses propres mécanismes et procédures. La capacité du Labrador est extrêmement limitée et, comme on a pu le constater ultérieurement, les membres du personnel se trouvant sur des sites éloignés et ne recevant que peu de directives ont dû, pour ainsi dire, créer leurs propres emplois dans certains domaines. Le projet lui-même était toutefois dicté par les exigences à l'étape de la construction et par les objectifs axés sur l'emploi à long terme au cours de la phase d'exploitation. Ces facteurs expliquent peut-être pourquoi le plan initial était trop ambitieux et n'a été que partiellement mis en œuvre.

Les Autochtones représentent aujourd'hui 52 % de l'effectif de la VBNC. Le **taux de maintien de l'effectif est de 80 %**, alors que 151 des 181 travailleurs autochtones embauchés à l'origine occupent toujours un emploi. Vu la situation des collectivités et les défis liés à la mise en œuvre de cette initiative, on estime que ces résultats sont excellents.

Les données montrent que l'objectif global a été atteint :

- L'emploi chez les Autochtones a atteint son plus haut niveau en juillet 2004, avec 475 travailleurs, ce nombre étant supérieur à celui estimé au départ par la Joint Employment and Training Authority (JETA) en septembre 2003.
- Les salaires versés aux Autochtones à l'étape de la construction ont dépassé les 120 millions de dollars, comprenant une somme de 10 millions de dollars en subventions salariales investie par RHDC et administrée par la JETA.
- La SDRHIIM a permis d'offrir 565 activités de formation à 561 de ses clients.
- En plus des programmes de formation technique, 1 016 clients ont bénéficié de 1 907 interventions grâce à la SDRHIIM.
- À la fin du projet de la SDRHIIM, en mars 2006, 238 clients occupaient un emploi, y compris 181 clients qui travaillaient directement à la mine ou à l'usine de concentration de la VBNC.

- À la fin de septembre 2007, la Voisey's Bay Nickel Company (VBNC) comptait 416 employés sur son chantier, dont 227 employés (54,6 %) autochtones.

Au moment de la recommandation initiale de lancer le projet de la SDRHIIM, les taux de participation estimatifs avaient été établis de la façon suivante : évaluation de 1 750 personnes; participation de 350 clients aux activités du projet; retour sur le marché du travail de 230 participants (y compris en tant que travailleurs autonomes); embauche de 200 personnes à la VBNC et de 30 autres travailleurs ailleurs.

Principale constatation n° 5 – Le taux de participation prévu aux SS a été dépassé. Les programmes de formation financés étaient, pour la plupart, directement liés aux emplois à pourvoir dans le cadre du projet de la baie de Voisey. Un certain nombre de programmes ont toutefois été exécutés plus tard que prévu, et on a ajouté certains programmes pour créer des occasions d'emploi indirect.

Les plans ont été modifiés à mesure que le projet avançait, pour aider le plus grand nombre possible d'Autochtones à acquérir les compétences requises pour des emplois spécialisés dans le domaine de la construction ou liés à l'exploitation du projet.

Lors de la conception initiale du projet, on pensait que les emplois indirects (p. ex., la blanchisserie, la boulangerie et le transport) seraient plus accessibles à la population cible et qu'ils constitueraient une solution de rechange aux difficultés que posait le travail dans une exploitation à accès aérien, loin de la collectivité et de la famille pendant deux semaines de suite. L'objectif visé, à savoir le maintien des emplois à long terme au cours de la phase d'exploitation de la VBNC, a toujours primé sur ces activités secondaires. Celles-ci nécessitaient un niveau élevé de coordination avec les autres particularités des mesures gouvernementales que géraient d'autres ministères, de même que la réussite des initiatives liées au développement économique local et un leadership communautaire. Ces activités ont donc été mises de l'avant seulement lorsqu'on a cru avoir atteint les objectifs immédiats au cours de la phase d'exploitation en ce qui a trait à l'emploi.

Principale constatation n° 6 – La structure de responsabilisation de la SDRHIIM n'a pas été établie dans son intégralité en raison des lacunes au niveau de la capacité et des pratiques de la JETA en matière de gestion financière et de gestion des cas. De plus, la VBNC n'a pas assuré la gestion des cas des participants aux SS comme elle devait le faire.

La gestion des cas devait être une caractéristique de la SDRHIIM, alors qu'elle a en fait été supplantée par la stratégie qui consistait à offrir le plus d'emplois possible aux Autochtones sur le chantier. Ainsi, le nombre de travailleurs a excédé le nombre d'emplois disponibles liés à l'exploitation. La complexité de l'organisation du chantier a compliqué encore plus la mise en œuvre, puisque bon nombre de participants étaient en fait employés par des sous-traitants plutôt que par la VBNC.

En élaborant ses programmes, la DAA a pris en compte les enseignements tirés de la SDRHIIM et d'autres pistes en ce qui a trait à l'amélioration de la gestion des cas et de la gestion financière. Des mesures ont été prises afin d'intégrer ces leçons au moment de l'élaboration du programme de PCEA et de la conception des programmes de la DAA.

RHDCC éprouve toujours certaines difficultés lorsqu'il s'agit d'offrir de la formation à des tiers ou de soutenir leurs systèmes, un problème dont on tient compte dans l'élaboration de la stratégie qui est appelée à succéder à la SDRHA.

Principale constatation n° 7 – La SDRHIIM était axée sur les programmes et non pas sur les clients. On n'a pas accordé à l'orientation professionnelle, à l'information sur le marché du travail et à la planification de carrière l'importance anticipée.

Avant le lancement du projet, on a offert des séances d'information à l'intention des collectivités (sauf pour la nation métisse) et créé une banque de données sur les personnes intéressées à travailler pour la VBNC grâce au financement de la SDRHA. De plus, comme il est ressorti d'autres constatations clés, le recours aux conseillers en emploi de la JETA dans les collectivités devait permettre de répondre aux besoins. Les constatations dénotent que la réalité a pris le pas sur les plans établis par rapport à ce qu'on pouvait accomplir sur place, compte tenu de la capacité du personnel, du soutien disponible et des limites. On a relevé certaines réalisations positives, comme les deux séances destinées aux jeunes et la collaboration avec les signataires d'une EDRHA. Des activités soutenues à cet égard auraient favorisé un accès plus équitable au programme que ce qu'ont pu permettre le bouche-à-oreille et les relations communautaires.

Les constatations et les enseignements tirés de la gestion de ce projet ont été mis à profit dans la conception des programmes subséquents. Les projets actuels du PCEA exigent que le plan de formation menant à l'emploi donne un aperçu de la voie qu'un client doit suivre pour atteindre son objectif en matière d'employabilité, tout en prévoyant des mesures pour le maintien en poste des personnes vulnérables à divers facteurs. Les partenaires de l'industrie doivent définir le travail et déterminer l'ensemble des compétences requises, après quoi les responsables du projet détermineront la voie à suivre. Tous les projets du PCEA sont axés sur la clientèle.

Principale constatation n° 8 – Dans l'ensemble, les clients étaient satisfaits des programmes et des services reçus dans le cadre de la SDRHIIM.

On estimait que le modèle présentait des caractéristiques intéressantes. La façon dont le mode d'exécution des programmes et services devant mener aux emplois ciblés a été appliqué au programme du PCEA a suscité beaucoup d'intérêt et a reçu un soutien important de la part des Autochtones, des collectivités, des employeurs du secteur privé ainsi que des provinces et des territoires.

Principale constatation n° 9 – On a observé des différences importantes dans les services offerts à chacun des trois groupes autochtones, ainsi que des différences dans les profils des personnes qui ont profité des services individuels.

Les trois groupes distincts qui ont participé au projet, soit les Innus, les Inuits et les Métis, sont très différents du point de vue de leurs capacités et de l'employabilité. On s'attendait à ce que certains groupes nécessitent plus d'efforts et des interventions plus soutenues, et à devoir offrir des interventions différentes selon la population visée afin que les trois groupes obtiennent des résultats favorables.

Selon les constatations, la JETA a adopté le principe du « un pour un » pour assurer l'équité d'accès aux programmes. Grâce à ce principe, les différentes communautés pouvaient avoir accès aux activités du projet sans en être exclues, mais il revenait toutefois aux particuliers de saisir ces occasions. En fait, la mine était située près la collectivité inuite de Nain, et les routes reliant les collectivités inuites et innues, Goose Bay et le site étaient bien établies. La population métisse était plus apte au travail, plus de choix s'offraient à elle au niveau de l'emploi (notamment les grands projets de travaux routiers en cours au Labrador à l'époque), et elle vivait généralement dans le Sud, le long du golfe du Saint-Laurent. Même si la participation des Métis présentait un certain risque puisqu'ils n'avaient conclu aucune Entente sur les répercussions et les avantages avec la compagnie et qu'ils ne constituaient pas une priorité aux yeux des autres partenaires, on jugeait que le risque lié à la participation des Innus était plus important en raison des conditions socioéconomiques extrêmes auxquelles leurs collectivités étaient confrontées. La participation des trois groupes était importante, et le fait qu'aucun n'ait été exclu est considéré comme une réussite. La participation des Inuits n'était pas surprenante vu leur proximité et les difficultés moins sérieuses qu'ils devaient surmonter.

Principale constatation n° 10 – La majorité des programmes et des services offerts en vertu de la SDRHIIM consistait en de brèves interventions d'une durée inférieure à un mois.

Cette situation s'explique en grande partie par la stratégie globale décrite précédemment, qui consistait à toucher le plus grand nombre possible de collectivités, à optimiser l'emploi des Autochtones sur le chantier de construction, et à offrir de la formation tant à l'étape de la construction qu'en prévision de la phase d'exploitation. Ainsi, bon nombre de participants ont reçu des services d'aide à l'emploi; un moins grand nombre ont profité de subventions salariales visant à soutenir leur participation à l'étape de la construction, appuyée par une certaine formation; et quelques participants ont bénéficié d'une formation axée sur la phase d'exploitation. En outre, le fait qu'une formation en santé et sécurité au travail était une condition d'accès au chantier aurait fait augmenter également la proportion d'interventions à court terme.

La SDRHIIM était une stratégie de formation pluriannuelle axée sur l'emploi et, pour cette raison, les participants devaient prendre part à une série d'interventions plus ou moins longues tout au long du programme de formation. Ils avaient fréquemment besoin de plusieurs interventions de courte durée pour acquérir les compétences qu'exigeaient certains emplois particuliers.

Principale constatation n° 11 – Au total, des dépenses se chiffrant à 7,4 millions de dollars (54 % des fonds alloués au programme) ont été consacrées aux programmes et aux services offerts à 150 personnes (22 %) sur l'ensemble des participants. On a aussi observé des différences dans les dépenses entre les divers groupes autochtones.

Cette constatation est conforme à la stratégie de la SDRHIIM et à l'objectif visé, décrit plus haut, qui consistait à procurer des emplois opérationnels à long terme aux peuples autochtones du Labrador, comme il était prévu. En fait, la répartition équitable du financement afin que « tout le monde ait sa part » représentait un risque, selon la JETA.

Il était prévu qu'une bonne part du financement serait alloué à ceux qui avaient besoin d'un plus grand nombre d'interventions pour devenir aptes au travail. De même, les écarts dans les dépenses engagées pour les trois groupes autochtones participants étaient prévus, puisque chacun présentait des caractéristiques qui lui étaient propres du point de vue de la capacité et de l'employabilité.

Principale constatation n° 12 – Le faible investissement global consacré aux participantes s'explique par le fait que les femmes ont été moins nombreuses à profiter de la SDRHIIM. Les hommes et les femmes ont pris part à des interventions similaires. Les activités visant à promouvoir les métiers non traditionnels auprès des femmes étaient limitées.

La direction a constaté que les mesures de la SDRHIIM liées à la participation des femmes n'avaient pas été mises en œuvre. Comme les partenaires engagés dans la stratégie étaient tous sensibles aux problèmes liés à la diversité, les résultats finaux ont tout de même été impressionnants, surtout si l'on tient compte des données démographiques sur les Autochtones du Labrador : population jeune avec des enfants en bas âge, exploitation accessible uniquement par avion et conditions de travail ardues propres à un chantier de construction. Au total, 136 femmes ont participé au projet, ce qui représente 28 % des 475 participants autochtones. Comme la proportion de femmes qui avaient besoin d'un service de garde pour leurs enfants était particulièrement élevée dans le cas de cette population, la proportion de participantes qui ont occupé un de ces emplois non traditionnels en construction et en exploitation minière était importante. L'implantation d'une garderie dans la collectivité n'entraîne pas dans la portée du projet.

La Direction convient que les femmes devraient profiter non seulement des emplois traditionnels, mais de tous les emplois disponibles. La promotion des femmes dans toutes les catégories d'emploi aurait dû faire l'objet d'un suivi.

Principale constatation n° 13 – Les fonds ont été dépensés comme il était prévu dans les documents de planification, à deux exceptions près : une somme résiduelle de 3 millions de dollars à la conclusion hâtive de la SDRHIIM a été réaffectée aux EDRHA. Le montant des dépenses liées aux SS était inférieur de 3 millions de dollars au montant estimé au départ.

Comme le projet a atteint ses objectifs et a pris fin plus tôt que prévu, la somme résiduelle de 3 millions de dollars a été réaffectée aux EDRHA établies dans la région. En fait, la construction s'est achevée en avance sur les prévisions, ce qui explique pourquoi le

montant des dépenses liées aux subventions salariales était inférieur au budget projeté. En dépit de ce fait, le projet a permis d'obtenir des résultats positifs en ce qui a trait à la participation des Autochtones à l'étape de la construction.

Principale constatation n° 14 – Étant donné le contexte unique et le niveau de partenariat entre les groupes autochtones, la JETA a sans cesse été confrontée à des difficultés au niveau de ses capacités et de son organisation, qu'elle n'a pas été en mesure de résoudre. L'organisation avait des points forts, mais le grand nombre de lacunes, notamment au niveau de sa capacité, ont influé sur la mise en œuvre de la SDRHIIM.

Le manque de capacité au sein du partenariat reflétait le niveau de capacité au sein des collectivités. Le projet représentait un moyen unique de faire des affaires pour le secteur privé et les collectivités autochtones, qui ne s'étaient jamais regroupés de cette façon auparavant. Le partenariat avec la JETA était le fruit d'un compromis qui tenait aux importantes différences entre les Métis, les Inuits, les Innus et la VBNC. On considère aussi comme une réussite de l'initiative le fait que le partenariat ait tenu le coup. Les responsables du projet de PCEA ont appris de cette expérience l'importance qu'il fallait accorder au partenariat, aux structures de gouvernance et au gestionnaire de projet dès le début de l'élaboration de projets, pour en garantir la réussite.

Principale constatation n° 15 – Pour ce qui est de la participation des Autochtones au marché du travail, les Métis étaient sous-représentés parmi les clients qui ont obtenu de l'aide de la SDRHIIM.

Les Métis, les Inuits et les Innus différaient considérablement du point de vue de leur employabilité et de leurs capacités. Cependant, parmi les trois groupes ayant participé au projet, ce sont les Métis qui affichaient le plus haut taux d'emploi dans l'ensemble de la population. Leur participation aurait été influencée par le fait que les autres groupes se trouvaient à proximité du site du projet et qu'ils avaient plus de choix au niveau de l'emploi que sur un site d'exploitation minière accessible uniquement par avion. On pouvait s'attendre à ce que les Inuits et les Innus participent davantage au projet en raison de leur proximité, et que les Métis y participent moins en raison des autres choix qui s'offraient à eux. La Direction craignait en fait que les Métis décrochent des emplois dans une proportion anormalement élevée, étant donné leur plus grande familiarité avec l'économie fondée sur les salaires et avec les types d'emplois en construction industrielle.

L'enjeu primordial semble avoir été le fait que, contrairement aux Inuits et aux Innus, les Métis ne bénéficiaient pas d'une Entente sur les répercussions et les avantages conclue avec la VBNC et comportant des engagements fermes d'atteindre les objectifs en matière d'emploi. Le principe du « un pour un » semble avoir assuré une participation importante des trois groupes, et même favorisé un taux de participation supérieur aux besoins du projet en raison des objectifs en matière d'équité entre les groupes (principale constatation n° 4).

Principale constatation n° 16 – Pour ce qui est de la participation en général, la SDRHIIM a touché le bassin de participantes métisses et inuites mieux qu'elle ne l'a fait dans le cas des participantes innues. Les participantes autochtones étaient fortement sous-représentées par rapport à leur taux de participation à la population active.

Dans les domaines de la construction et de l'exploitation minière, les femmes sont généralement sous-représentées par rapport à la place qu'elles occupent sur le marché du travail en général. Ainsi, vu le contexte au sein de ces collectivités, la participation des femmes au projet a été considérable. Les Métis et les Inuits étaient les plus instruits et les plus aptes au travail, y compris les femmes. Si l'on tient compte des données démographiques sur les Autochtones du Labrador, bon nombre de ces femmes auraient été des mères avec de jeunes enfants, ce qui rendait les possibilités d'emploi d'autant moins intéressantes du fait qu'elles étaient accessibles uniquement par avion.

Principale constatation n° 17 – Les participants à la SDRHIIM avaient un profil scolaire semblable à celui du bassin de candidats potentiels.

Les constatations relatives aux trois groupes de participants à la SDRHIIM ont révélé certaines différences importantes entre eux. La proportion des Métis détenant un diplôme d'un an ou deux ans était de 41,9 %, par rapport à 20,5 % chez les Inuits et à 2,7 % chez les Innus. Ces constatations justifient le besoin de varier les interventions entre les groupes, et aident à comprendre les écarts en ce qui a trait aux taux de participation et aux résultats obtenus malgré le principe du « un pour un ».

Principale constatation n° 18 – La SDRHIIM a touché les jeunes qu'elle ciblait.

Les résultats indiquent que 229 Autochtones âgés de moins de 30 ans ont pris part au projet, ce qui représente presque la moitié (48 %) des participants. Dans cette région, la population en général est jeune.

Principale constatation n° 19 – Aucune stratégie globale de communication n'a été élaborée pour la SDRHIIM. Les activités de communication consistaient principalement à annoncer la formation offerte par l'entremise des conseillers en orientation professionnelle œuvrant dans les collectivités.

La SDRHIIM reposait sur les séances préalables de sensibilisation offertes aux communautés, le réseau des conseillers en emploi situés dans les collectivités et le recrutement effectué par les responsables des EDRHA. Il convient de noter que les collectivités sont très petites et très proches les unes des autres, mais, selon les constatations, les gestionnaires des programmes ont néanmoins fait pression pour obtenir une stratégie de communication. Celle-ci aurait assuré un accès plus transparent et plus équitable aux possibilités d'emploi, mais le taux de participation à l'étape de la construction et les résultats obtenus au cours de la phase d'exploitation témoignent tout de même de l'efficacité de la stratégie adoptée par la JETA.

D'une manière plus générale, la DAA a élaboré une stratégie de communication exhaustive dans laquelle on énonçait les pratiques exemplaires adoptées par les responsables des projets du PCEA. La DAA veillait à ce que les histoires de réussite soient communiquées par le truchement de bulletins d'information, de mises à jour du site Web, d'articles et

ainsi de suite, suivant le cas. La Direction continue de collaborer avec les partenaires afin de déterminer les modèles et les moyens d'information les plus efficaces quand vient le temps de faire connaître les réussites.

Principale constatation n° 20 – La JETA a entretenu des relations fructueuses avec les responsables des EDRHA et les organisations autochtones concernées au sujet des décisions relatives aux programmes de formation et à la sélection des participants. Aucun processus n'a été mis en place pour coordonner les investissements consacrés à la formation avec d'autres organisations (EDRHA, Service Canada, Affaires indiennes et du Nord); cependant, peu de participants ont profité du financement offert dans le cadre d'une EDRHA ou d'une EDMT.

La SDRHIIM est venue se greffer aux activités de développement des ressources humaines qui étaient en cours à l'échelle locale grâce aux EDRHA. Les mandataires de ces ententes étaient bien placés pour informer les responsables la SDRHIIM.

La mise en application de l'EDMT, qui était planifiée de façon à tenir compte de l'envergure du projet de la baie de Voisey, a été adaptée de manière appropriée, notamment pour ce qui est des ressources qui permettraient de garantir l'emploi d'Autochtones dans le cadre du projet. Cette planification sortait du cadre de gestion du projet de la SDRHIIM. Un comité interministériel était chargé, à Ottawa et au Labrador, d'échanger de l'information et de coordonner les activités durant le stade initial de la mise en œuvre, mais les activités ont diminué une fois les approbations obtenues.

La coordination des investissements a été intégrée au modèle de PCEA en tant qu'élément important de l'évaluation initiale et du développement de chaque projet – qui consiste à répertorier les programmes offerts par les signataires d'une Entente sur le développement des ressources humaines autochtones (EDRHA), Service Canada, AINC ainsi que les provinces et territoires, pour faire en sorte que toutes les entités collaborent en vue de satisfaire les besoins de la population autochtone. La détermination des programmes et services existants est dorénavant exigée dans les demandes de propositions et constitue un élément important de l'élaboration des projets du PCEA.

Réussite du programme

Principale constatation n° 21 – Le niveau de financement et le modèle de gouvernance de la SDRHIIM envoyaient un message clair, à savoir qu'il s'agissait d'une initiative importante, menée par les populations autochtones et qui visait à remédier aux problèmes liés au marché du travail qui duraient depuis longtemps. L'initiative a permis d'améliorer considérablement, bien que temporairement, la capacité à satisfaire les besoins des populations autochtones.

La somme de 25 millions de dollars qu'a investie RHDCC dans la SDRHIIM faisait partie d'une initiative horizontale du gouvernement fédéral, dotée d'un budget de 75 millions de dollars, qui impliquait également l'APECA et le MAINC. L'initiative visait à aplanir les difficultés auxquelles étaient confrontées les collectivités innues, inuites et métisses du Labrador sur le plan social et économique, et elle coïncidait avec la

relocalisation des Innus de Davis Inlet. La SDRHIIM était dirigée par un partenariat collaboratif qui a élaboré et géré l'initiative. L'objectif de la SDRHIIM consistait à offrir des interventions qui aideraient les Innus, les Inuits et les Métis à se préparer au travail, à décrocher et à conserver un emploi, et à obtenir de l'avancement à tous les niveaux du projet de la baie de Voisey, un grand complexe minier. La stratégie a été menée de septembre 2003 à mars 2006 sous la forme d'une initiative ciblée à durée limitée, qui n'était pas destinée à être permanente. Le résultat, qui consistait à assurer des emplois durables dans le cadre du projet de la VBNC, a été obtenu.

La VBNC a embauché du personnel provenant des mines Diavek et Ekati qui avait de l'expérience en RH, pour être en mesure de respecter les engagements énoncés dans l'ERA. Ces engagements ont été maintenus après la fin du projet. L'entreprise a également intégré une bonne partie des rouages de la JETA dans le cadre de ses activités. La SDRHIIM avait pour but de renforcer l'engagement de l'entreprise et de favoriser l'atteinte des objectifs de politique générale. La VBNC a réussi à maintenir les taux d'emploi des Autochtones après le projet et à conserver son personnel autochtone.

Les investissements permanents de RHDCC dans la capacité sont représentés par les quatre EDRHA en vigueur au Labrador. Ces ententes continuent à soutenir les interventions à long terme qui visent à aider la population autochtone à profiter des possibilités d'emploi dans le domaine de l'exploitation minière (principale constatation).

Principale constatation n° 22 – Certaines leçons ont été tirées de la SDRHIIM et mises en pratique au moment de la mise en œuvre du programme de Partenariat pour les compétences et l'emploi des Autochtones (PCEA).

La SDRHIIM a permis de tirer des enseignements concernant le développement des ressources humaines autochtones en général, et la conception du programme de PCEA en particulier. Ce programme constitue un moyen pour le gouvernement de respecter son engagement de favoriser l'établissement de partenariats afin d'aider les Autochtones à acquérir la formation et les compétences nécessaires pour profiter des perspectives d'emploi dans le Nord et à la grandeur du pays.

Le PCEA est, à dessein, un modèle de partenariat qui vise à offrir des emplois durables aux peuples autochtones du Canada grâce à la mise en œuvre d'un plan de recrutement et de formation axé sur des possibilités précises. Ce plan cadrerait avec les besoins respectifs de tous les partenaires, ceux de l'industrie comme ceux des collectivités autochtones.

Principale constatation n° 23 – La SDRHIIM a contribué à l'amélioration des pratiques en matière d'emploi dans les divers milieux de travail, ainsi qu'à la participation de la VBNC, de ses sous-traitants et des syndicats concernés à l'étape de la construction. Toutefois, une approche davantage axée sur la collaboration aurait permis de mieux résoudre les problèmes auxquels se heurtaient les Autochtones au niveau de l'emploi.

Étant donné la situation du Labrador, la mise à l'essai d'une nouvelle approche de partenariat régi par la demande pour l'élaboration de programmes d'emploi destinés aux Autochtones était une entreprise risquée. RHDCC était conscient du fait que tous n'avaient pas la même définition ministérielle du terme « Autochtone », et que seulement

deux des groupes étaient signataires d'une Entente sur les répercussions et les avantages. Le Ministère avait défini clairement sa position en prescrivant l'établissement d'un partenariat et l'inclusion, mais ces exigences n'ont toutefois rien changé au fait que les groupes concernés avaient toujours eu des relations de confrontation qu'il leur fallait surmonter dans le cadre de l'initiative.

Les Autochtones représentent aujourd'hui 52 % de l'effectif de la VBNC. Le **taux de maintien de l'effectif est de 80 %**, et 151 des 181 travailleurs autochtones embauchés à l'origine travaillent toujours. Vu la situation des collectivités et les défis liés à la mise en œuvre de cette initiative, il s'agit d'une immense réussite. Le partenariat avec la JETA était le fruit d'un compromis qui tenait aux différences importantes entre les Métis, les Inuits, les Innus et la VBNC. On considère aussi comme une réussite de l'initiative le fait que le partenariat ait tenu le coup.

À la suite de cette expérience et des leçons tirées des premiers projets du PCEA, la DAA a regroupé de nombreux outils et documents dans le but d'aider les nouveaux partenaires à mettre leur projet en œuvre. Il s'agissait notamment de renseignements sur la constitution en société, des manuels de gouvernance issus des partenariats réussis, des coordonnées des responsables de séminaires ou d'ateliers de perfectionnement à l'intention du conseil, de modèles de descriptions de travail, de contrats d'embauche, de contrats de services, d'ententes complémentaires, de demandes de propositions, ainsi que de systèmes de gestion de cas et de documents analogues. Ces outils ont été regroupés selon les phases des projets et envoyés aux promoteurs sur disque compact, afin qu'ils puissent avoir accès aux fichiers, les utiliser et les modifier selon leurs besoins. Les analystes de projet s'assureront que l'information est transmise de façon appropriée et collaboreront avec les promoteurs du PCEA, pour veiller à ce que, dès l'entrée en vigueur de l'accord de contribution, l'accent soit mis sur le renforcement des capacités des partenaires, du conseil, des employés et des agents d'exécution, et qu'un plan approprié soit déjà établi pour chacun des projets. La DAA envisagera aussi la possibilité d'afficher les outils, les documents et les formulaires appropriés sur son site Web, de façon à ce que tous les promoteurs de projet aient facilement accès à cette information.

La DAA collabore avec les promoteurs de projet pendant l'établissement de leur structure de gouvernance, afin de déterminer les options relativement à l'organisation d'une séance qui établira les fondements d'un partenariat solide et d'une vision commune. Des liens ont été établis, et continueront de l'être, avec les projets existants du PCEA qui témoignent d'une étroite collaboration avec le partenariat.

Principale constatation n° 24 – On a observé des effets positifs sur les compétences et l'expérience acquises par les travailleurs autochtones, qui leur permettront d'accroître leur taux de participation au marché du travail et, dans une certaine mesure, d'améliorer l'accès aux emplois durant la phase d'exploitation du projet de la baie de Voisey. Cependant, à ce stade-ci, les effets se font surtout sentir par rapport aux compétences acquises qu'au niveau des véritables emplois obtenus dans le cadre du projet.

La conception du projet prévoyait l'évaluation d'un grand nombre de personnes, peu d'entre elles recevant une formation pour ensuite être encore moins nombreuses à obtenir

un emploi à long terme dans le cadre du projet. Le fait d'élargir les perspectives a permis à un grand nombre de travailleurs d'acquérir des compétences en demande et transférables à l'étape de la construction. En comparaison avec d'autres grands projets miniers pour lesquels il existait des Ententes sur les répercussions et les avantages, par exemple Diavek, Ekati et Raglan Mines, celui de la baie de Voisey comptait la plus forte proportion d'Indiens inscrits et d'Inuits au nombre de ses employés pendant la phase d'exploitation (l'emploi des Métis n'étant pas déclaré). Les observations concernant l'importance d'une bonne sélection préliminaire et les avantages intangibles que procurent les subventions salariales sont utiles pour la conception des futurs programmes et aident à comprendre l'incidence de la prestation sur les résultats.

Principale constatation n° 25 – La SDRHIIM a eu des incidences à court terme sur l'emploi au projet de la baie de Voisey, surtout grâce aux subventions salariales. Il y a eu peu de répercussions à long terme, notamment pour les participants qui n'avaient reçu qu'une formation pour améliorer leurs compétences.

Il est naturel dans le cas d'un projet de mise en valeur des ressources que le nombre de travailleurs soit beaucoup plus élevé à l'étape de la construction que durant la phase d'exploitation. Pour le projet de la baie de Voisey, la stratégie consistait avant tout à maximiser l'emploi des Autochtones à l'étape de la construction, afin d'éliminer les obstacles à l'emploi, et à préparer les participants pour la phase d'exploitation, en leur offrant de l'emploi à long terme.

Les subventions salariales sont une mesure incitative à l'emploi, qui fournissent du financement aux employeurs pour les encourager à embaucher des personnes qu'ils n'embaucheraient pas normalement en l'absence de subventions. Le programme vise à aider les personnes qui ont de la difficulté à trouver du travail à acquérir une expérience en cours d'emploi. Le recours aux subventions salariales au sein de ces collectivités s'explique en grande partie par les problèmes importants auxquels se heurtait la population sur le plan de la capacité et de l'employabilité. Les subventions salariales se révélaient profitables dans le cas des personnes dotées de meilleures capacités, qui étaient déjà aptes à l'emploi et qui n'avaient pas besoin d'interventions multiples ou à long terme pour perfectionner leurs compétences. La phase de construction du projet a nécessité la participation d'un très grand nombre de personnes; celles-ci ont acquis des compétences pratiques et transférables à d'autres secteurs d'activité. Certains des participants sont demeurés dans la région, mais travaillaient ailleurs, tandis que d'autres ont déménagé pour trouver un autre emploi adapté à leurs nouvelles compétences et à leurs nouvelles connaissances. À la fin du projet, la VBNC employait dans le cadre de ses activités 181 personnes qui avaient réussi.

À la suite des enseignements tirés du projet pilote, les agents de projet ont collaboré étroitement à l'élaboration du projet dès le début avec les responsables des partenariats du PCEA. Ils ont négocié le plan de formation à l'emploi pour s'assurer que les moyens employés en vue d'améliorer les compétences, dont les subventions salariales et d'autres mesures appropriées, mèneraient à un emploi durable.

Rapport coût-efficacité

Principale constatation n° 26 – Les subventions salariales offertes dans le cadre de la SDRHIIM ont entraîné des hausses de rémunération importantes; toutefois, il était difficile d'établir dans quelle mesure ces augmentations étaient attribuables à la stratégie. Peu d'éléments probants permettaient d'affirmer que les participants au Développement des compétences avaient réalisé des gains différentiels.

Même après que le gouvernement a annoncé publiquement son engagement, il a fallu beaucoup de temps pour que les parties établissent un partenariat par l'intermédiaire de la JETA, le bénéficiaire de l'accord de contribution, et pour obtenir l'approbation du projet de la baie de Voisey. En conséquence, la première saison de construction a été manquée, et les investissements découlant de la réaffectation des fonds de l'EDRHA ont servi à préparer les peuples autochtones en vue de la deuxième saison, en prévision de la création de la JETA. Toutefois, l'accord de contribution relatif à la SDRHIIM n'a été signé qu'en septembre 2003. Il n'est donc pas étonnant que les évaluateurs aient constaté que des participants avaient déjà travaillé au projet avant l'établissement de la SDRHIIM, étant donné les engagements de l'entreprise envers la ERA.

La nécessité d'offrir diverses interventions et de fournir du soutien allait de soi étant donné le groupe cible. De nombreux clients n'avaient jamais participé à la vie active et avaient besoin de plusieurs interventions de longue durée pour devenir aptes à l'emploi. Pour d'autres clients déjà prêts à travailler, les subventions salariales leur offraient la possibilité de participer au projet tout en minimisant les coûts d'intervention. La VBNC a exigé que ses entrepreneurs embauchent des travailleurs autochtones pour la construction du site. Les subventions salariales compensaient les coûts engagés par l'entreprise pour faire construire la mine par une main-d'œuvre autochtone sans expérience, et pour offrir à un grand nombre d'Autochtones une formation et une expérience de travail sur un vrai chantier de construction. Les subventions salariales devaient également aider à repérer les travailleurs autochtones intéressés à recevoir une formation en vue d'un emploi permanent dans l'exploitation de la mine ou du concentrateur.

Principales constatation n° 27 – Les avantages ont excédé les coûts dans le cas des participants qui ont seulement bénéficié des subventions salariales, tandis que les résultats ont été négatifs pour ceux qui ont participé uniquement au Développement des compétences (DC) ou qui ont bénéficié à la fois des subventions salariales et du DC.

Cette constatation s'explique peut-être par le fait qu'un participant qui a profité des subventions salariales, a touché le salaire courant de l'emploi occupé dans un milieu industriel syndiqué en région éloignée. Ces salaires sont considérablement plus élevés que les allocations de formation, qui représentent le minimum nécessaire pour permettre au participant de mener l'intervention à terme avec succès.

L'autre façon d'établir le rapport coûts-avantages, en comparant les salaires des travailleurs autochtones durant la phase d'exploitation avec les coûts du projet, reflète peut-être plus étroitement les objectifs du projet, qui étaient d'offrir aux Autochtones des emplois opérationnels à long terme. Dans le cadre de cette approche, les coûts du projet étaient récupérés en 2,5 années.

Chevauchement, dédoublement, investissement gouvernemental

Principale constatation n° 28 – Des mesures de prévention efficaces étaient en place pour éviter le dédoublement ou le déplacement des investissements non fédéraux, dans la mesure où RHDCC et la JETA disposaient de renseignements sur ces autres investissements.

Dans le cas de la SDRHIIM, la seule source de fonds non fédéraux était la VBNC. Cette constatation importante a été prise en compte lorsqu'on a peaufiné le modèle de partenariat par la suite. On a ainsi veillé à ce que les contributions fournies au partenariat soient confirmées dès le départ, et à ce que les investissements fédéraux ne servent pas à financer des activités similaires ou ne soient pas réaffectés au détriment d'activités qu'on prévoyait réaliser.

Comme la SDRHIIM et le PCEA avaient des objectifs semblables, la DAA a pris des mesures importantes pour s'assurer que le PCEA atteindrait ses objectifs. Afin de limiter les chevauchements avec les débouchés déjà offerts, la DAA a collaboré avec les partenaires pour s'assurer qu'ils comprenaient bien les programmes et les services offerts dans les collectivités ciblées, et la façon dont les projets du PCEA complétaient et venaient renforcer ces programmes et services. Dans la demande de propositions lancée par les responsables du PCEA, les partenaires éventuels étaient tenus de signifier quels programmes et services étaient déjà offerts dans la collectivité, et en quoi les programmes et services proposés pour le PCEA les compléteraient.

Principale constatation n° 29 – La SDRHIIM a incité les partenaires de la JETA à offrir des ressources en nature. Il est impossible de savoir si les partenaires ont effectivement engagé les fonds prévus, et aucun système ne permettait de suivre les investissements de fonds provenant de l'EDRHA et de l'EDMT.

En vertu de l'accord, le versement des contributions n'était pas subordonné au financement que fourniraient d'autres parties. RHDCC s'est engagé à verser 25 millions de dollars (moins ses propres coûts de fonctionnement) pour atteindre l'objectif du projet de la baie de Voisey, qui était d'offrir des emplois aux Autochtones. Il s'agissait d'un projet ponctuel. Toutefois, la mobilisation de fonds auprès d'autres partenaires était une condition de financement selon le PCEA, dont l'objectif a d'abord été fixé à 75 % du financement des projets, avant de passer à 50 %.

Dans le contexte de la SDRHIIM, les agents ont veillé à ce que les programmes complètent ceux des EDRHA et de l'EDMT. À titre d'exemple, ils ont mené les activités préalables au projet dont il a été question précédemment (séances d'information communautaires, formation des conducteurs d'équipement lourd durant l'hiver de 2003, et formation en apprentissage), mais aucune exigence formelle n'a été établie quant au suivi des investissements.

Principale constatation n° 30 – Les subventions salariales ont allégé les coûts salariaux de la VBNC pendant la phase de construction. Aucune donnée probante n’a permis d’établir dans quelle mesure les investissements de la SDRHIIM se sont ajoutés aux autres investissements de la VBNC.

Théoriquement, les subventions salariales sont une mesure qui diminue le risque associé à l’embauche de travailleurs sans formation ou défavorisés, et qui compense les coûts rattachés à une baisse de productivité et ceux liés à une supervision accrue. Malgré l’engagement de verser une contribution de 25 millions de dollars au projet de la baie de Voisey, aucun calcul n’a été effectué pour estimer la baisse de productivité ou l’augmentation des coûts. Un plafond a été fixé pour s’assurer que les subventions salariales ne dépasseraient pas un certain montant, et la limite a été respectée comme on a pu le constater dans le rapport.

Il était également entendu qu’un effet de déplacement, par lequel l’employeur est subventionné pour embaucher des employés qui auraient été embauchés s’il n’y avait eu aucune subvention, représente un risque possible associé à ce type d’intervention.

On s’intéressait aux avantages que procureraient des « conditions de travail réelles » pendant la phase de construction à ceux qui bénéficieraient d’une expérience de travail et d’une formation pratique à l’aide des subventions salariales.

Conclusion

La mise à l’essai d’une approche de partenariat régi par la demande pour l’élaboration de programmes d’emploi destinés aux Autochtones du Labrador était une entreprise risquée. RHDCC a pris d’importantes mesures pour remédier aux problèmes liés à la gestion de la stratégie pendant toute la durée de la SDRHIIM. Bien que la mise en œuvre de la SDRHIIM ait présenté certaines difficultés, les données ont révélé que la VBNC comptait un nombre important de travailleurs autochtones.

Les enseignements tirés de ce projet ont contribué à guider la conception et la mise en œuvre d’autres programmes gouvernementaux, tels que le PCEA. Un certain nombre d’éléments constructifs ont été intégrés à la conception et à la mise en œuvre de ce dernier afin d’en garantir le succès. Plusieurs de ces éléments provenaient des constatations tirées de certains projets, comme celui de la SDRHIIM.

1. Introduction

Le présent document constitue le rapport d'évaluation de la Stratégie de développement des ressources humaines innues, inuites et métisses (SDRHIIM), effectuée par Ressources humaines et Développement des compétences Canada (RHDC).

Le rapport est structuré de la façon suivante :

- Le chapitre 1 présente un survol de la SDRHIIM, ainsi que le contexte de l'initiative et celui de l'évaluation.
- Le chapitre 2 décrit les méthodes d'évaluation.
- Le chapitre 3 renferme les principales constatations relatives à chacune des questions d'évaluation.
- Le chapitre 4 présente les principales conclusions.

1.1 Survol de la SDRHIIM

La Stratégie de développement des ressources humaines innues, inuites et métisses (SDRHIIM) était une initiative fédérale entreprise dans le cadre du Programme de développement des ressources humaines autochtones (PDRHA), dotée d'un financement de 25 millions de dollars, qui a été réalisée de septembre 2003 à mars 2006⁶. L'objectif global de la SDRHIIM était d'aider les Innus, les Inuits et les Métis à se préparer pour le marché du travail, à obtenir et à conserver un emploi, et à obtenir de l'avancement à tous les niveaux du projet de la baie de Voisey⁷.

La SDRHIIM comportait plusieurs objectifs en matière de résultats pour ce qui est de l'évaluation des clients, des interventions, ainsi que des résultats au chapitre de l'emploi et des économies réalisées au titre du soutien du revenu. Sur le plan de l'évaluation, la SDRHIIM a établi des objectifs pour les participants, notamment par rapport aux résultats positifs sur le marché du travail et à l'amélioration de la qualité de vie et des perspectives d'emploi pour les femmes et les jeunes Autochtones. Elle avait également pour but d'accroître l'offre de main-d'œuvre spécialisée pour les employeurs et l'autosuffisance des collectivités.

La SDRHIIM comportait plusieurs programmes et services d'orientation, de formation, d'emploi et de maintien en poste. Elle a été conçue et administrée par la Joint Voisey's Bay Employment and Training Authority (JETA). La JETA est une société sans but lucratif dirigée par un conseil d'administration, au sein duquel sont représentées l'Association des Inuits du Labrador (AIL), désormais le gouvernement du Nunatsiavut, la nation

⁶ L'accord de contribution du Programme de développement des ressources humaines autochtones précisait que la contribution du Canada prendrait fin le 31 mars 2007. Cette date a par la suite été modifiée, pour être fixée au 31 mars 2006.

⁷ Accord de contribution du Programme de développement des ressources humaines autochtones, annexe A, Stratégie de développement des ressources humaines innues, inuites et métisses 2003-2006.

innue, la nation des Métis du Labrador (NML) et la Voisey's Bay Nickel Company (VBNC), qui en assure la présidence.

RHDCC et la province de Terre-Neuve-et-Labrador étaient membres d'office du conseil d'administration. Selon l'accord de contribution conclu entre RHDCC et la JETA, une somme pouvant aller jusqu'à 23,246 millions de dollars était allouée à la mise en œuvre de la SDRHIIM. De plus, RHDCC a versé une somme d'environ 519 000 \$ en 2003-2004, en vertu d'une entente avec l'AIL, pour la mise en œuvre de programmes avant la formation de la JETA.

Les programmes et services⁸ offerts en vertu de la SDRHIIM comprenaient :

- des Subventions salariales (SS), une mesure d'aide qui payait les salaires versés à l'étape de la construction du projet de la baie de Voisey aux Innus, aux Inuits et aux Métis employés par les sous-traitants et les syndicats de la VBNC;
- un programme de Développement des compétences (DC), qui couvrait les coûts d'exécution et de participation aux programmes de formation achetés par la JETA;
- des services d'évaluation individuelle, d'orientation professionnelle, d'aide à la recherche d'emploi et de maintien en poste, qui, pour les besoins de l'évaluation, s'appellent Services d'aide à l'emploi (SAE).

Une petite partie du financement a servi à aider les participants à assumer certains frais inhérents au travail (p. ex., achat de matériel lié au travail).

1.2 Contexte de la SDRHIIM

1.2.1 *Projet de la baie de Voisey*

Le projet de la baie de Voisey est situé sur la côte Nord du Labrador, à environ 35 kilomètres au sud-ouest de Nain. Le projet est la responsabilité de la Voisey's Bay Nickel Company (VBNC), une filiale à part entière de Inco Limited. On estime qu'un montant de 3 milliards de dollars sera investi dans l'extraction et le traitement de minerais à Terre-Neuve-et-Labrador au cours des 30 années pendant lesquelles le projet de la baie de Voisey sera en exploitation.

Les travaux d'aménagement de la mine et de l'usine de concentration intégrée pouvant traiter 6 000 tonnes par jour sur le site de la baie de Voisey, au Labrador, ont pris fin en novembre 2005. La phase de construction de la mine et de l'usine de concentration a créé de l'emploi pour environ 5 000 personnes, et le coût estimatif en capital de ces installations est de 950 millions de dollars. Les installations permettent d'extraire et de traiter le minerai provenant des gisements de la baie de Voisey, et de produire deux types de

⁸ Ceux-ci sont en gros semblables aux Prestations d'emploi et mesures de soutien offertes dans le cadre des Ententes sur le développement du marché du travail, mais les subventions salariales étaient propres à la SDRHIIM et le programme de Développement des compétences était assujéti à des politiques financières précises élaborées par la JETA.

concentré (un concentré de cuivre et un concentré de nickel-cobalt-cuivre). L'extraction à ciel ouvert a commencé en août 2005 et le traitement, en septembre 2005.

La main-d'œuvre affectée à l'exploitation au Labrador est d'environ 400 personnes. On estime que les travaux d'aménagement d'une mine souterraine ainsi que l'agrandissement de la mine et de l'usine de traitement par broyeur/concentrateur s'amorceront vers 2018. Ces projets dépendent du succès des travaux d'exploration en profondeur. Le site est une exploitation à accès aérien, où les travailleurs sont présents deux semaines sur quatre, selon un principe de rotation bi-hebdomadaire. La VBNC a aménagé une piste permanente permettant les atterrissages en tout temps pour qu'un service aérien puisse assurer la navette aux travailleurs.

Le gisement de la baie de Voisey se trouve sur un territoire faisant l'objet de revendications territoriales de la part de deux groupes autochtones qui représentent la population visée par la SDRHIIM : les Inuits et les Innus⁹. La VBNC a négocié des Ententes sur les répercussions et les avantages (ERA)¹⁰ avec l'Association inuite du Labrador (désormais le gouvernement du Nunatsiavut) et la nation innue. Les détails de ces ententes sont confidentiels, mais ces dernières offrent aux membres de la nation innue et au gouvernement du Nunatsiavut des possibilités d'affaires, d'emploi et de formation précises rattachées aux activités de la mine et du concentrateur sur le site du projet de la baie de Voisey¹¹.

De plus, en vertu de ses engagements envers la province de Terre-Neuve-et-Labrador, la VBNC a confirmé qu'elle veillerait à ce que les prestations d'emploi générées par le projet soient offertes en premier lieu aux personnes vivant le plus près des endroits où se déroulent les activités. C'est ce qu'on appelle le principe de contiguïté. En appliquant ce principe, les emplois à pourvoir à la mine ou au concentrateur seront d'abord proposés aux Innus et aux Inuits dont les revendications territoriales sont fondées dans le secteur de la baie de Voisey, et auxquelles s'appliquent les engagements des ERA. Viendront ensuite, par ordre de préférence, les autres résidents du Labrador, puis ceux de Terre-Neuve-et-Labrador et ceux du Canada¹².

1.2.2 Population autochtone du Labrador

La population servie par la SDRHIIM comprenait 1 660 Innus, 3 880 Inuits et 3 960 Métis (Recensement de 2001), ce qui représentait dans l'ensemble 35 % de la population totale du Labrador. Plusieurs caractéristiques de la population autochtone étaient importantes pour le contexte de la SDRHIIM. Par rapport à la population non autochtone du Labrador, la population autochtone est plus jeune, elle a un niveau de scolarité moins élevé, et elle connaît un plus faible taux de participation à la vie active ainsi qu'un taux

⁹ Les revendications territoriales des Inuits du Labrador, présentées pour la première fois en 1977, ont reçu la sanction royale le 1^{er} décembre 2006. À cette date, le gouvernement du Nunatsiavut a été créé, remplaçant ainsi l'Association inuite du Labrador. Les négociations relatives aux revendications territoriales des Innus se poursuivent.

¹⁰ Une Entente sur les répercussions et les avantages peut être signée lorsqu'on propose de réaliser un projet important sur les territoires traditionnels d'un peuple autochtone qui détient les droits inhérents sur ces territoires.

¹¹ Site Web de la VBNC : <http://www.vbnc.com/iba.asp>.

¹² Accord de contribution du Programme de développement des ressources humaines autochtones, annexe A, Stratégie de développement des ressources humaines innues, inuites et métisses 2003-2006.

de chômage plus élevé. La population innue est nettement plus jeune et beaucoup moins instruite que la population non autochtone.

Le Labrador est une vaste région, qui compte plus de 32 collectivités dispersées dans les régions centrale, occidentale et côtière. La plupart des collectivités ne sont pas accessibles par la route et dépendent du transport aérien ou maritime. La distance et les coûts de transport ont des répercussions sur l'accès à la formation et à l'emploi à l'extérieur des collectivités autochtones et pour les autres habitants du Labrador.

Les collectivités autochtones isolées du Labrador sont confrontées à plusieurs problèmes de santé et autres problèmes sociaux que vivent certaines collectivités autochtones ailleurs au Canada. Ces problèmes comprennent la propension à la maladie (p. ex., le diabète et l'ensemble des troubles causés par l'alcoolisme fœtal), les suicides, la violence, les enfants à risques et le logement inadéquat.

Au cours des préparatifs du projet de développement de la baie de Voisey, plusieurs préoccupations ont été formulées au sujet des répercussions culturelles et sociales du projet. L'énoncé des incidences environnementales (EIE) de la VBNC a fait ressortir un certain nombre d'effets positifs et négatifs possible. De façon générale, d'importants changements sont à prévoir sur le plan social au cours de la transition vers le nouveau marché du travail qui résultera du projet, semblables à ceux qui se sont produits dans le cadre de projets de développement importants qui ont eu lieu dans d'autres régions.

1.3 Contexte de l'évaluation

Le *Cadre d'évaluation et de suivi continus de la Stratégie de développement des ressources humaines innues, inuites et métisses pour le projet de la baie de Voisey*, énonce les activités axées sur les questions d'évaluation formative et sommative qui se rapportent à la mise en œuvre et à l'efficacité de la SDRHIIM par rapport à son mandat. Les activités des évaluations formative et sommative ont fini par être combinées et constituent la présente évaluation.

Le volet formatif comportait un examen des enjeux relatifs à la conception et à l'exécution du programme, notamment l'examen de la solidité des partenariats établis, la qualité des données administratives recueillies, ainsi que les premiers signes des répercussions du programme sur les particuliers, les collectivités et les employeurs.

Le volet sommatif portait sur trois principaux enjeux :

- a. Pertinence – Le programme est-il toujours conforme avec les priorités du ministère et de l'ensemble du gouvernement, et répond-il efficacement à un besoin concret?
- b. Réussite – Le programme permet-il d'obtenir les résultats escomptés et fait-on des progrès en vue d'obtenir les résultats finals?
- c. Rapport coût-efficacité – Utilise-t-on les moyens les plus appropriés et les plus efficaces pour l'obtention des résultats, compte tenu des autres modes de conception et de prestation?

Le volet sommatif comprenait également un examen des questions relatives à la reddition de comptes et aux risques inhérents à ce programme de contributions fondé sur les partenariats, telles que l'apport différentiel et l'effet de levier, le chevauchement et le dédoublement, ainsi que la viabilité des investissements.

Les enjeux et les questions d'évaluation qui sont abordés dans les évaluations formative et sommative, sont présentés dans le tableau ci-dessous :

Tableau 1.1 Enjeux et questions d'évaluation	
Raison d'être et pertinence du programme	
1.	Dans quelle mesure la SDRHIIM reflète-t-elle les grandes orientations des politiques du gouvernement fédéral relatives aux Autochtones? Le programme correspond-il toujours à un besoin?
Mise en œuvre du programme	
2.	La SDRHIIM a-t-elle été mise en œuvre de la façon prévue?
3.	La structure de responsabilisation (collecte des données, suivi) a-t-elle été établie et appliquée de la façon prévue dans le Cadre de gestion et de responsabilisation axé sur les résultats (CGRR)?
4.	Les services offerts aux clients cibles convenaient-ils?
5.	Les fonds ont-ils été dépensés de la façon mentionnée dans les documents de planification?
6.	Comment a-t-on renforcé la capacité de la JETA?
7.	A-t-on réussi à toucher les clients et les collectivités cibles?
8.	Dans quelle mesure a-t-on pu coordonner la SDRHIIM avec les autres services d'emploi offerts aux travailleurs autochtones?
Réussite du programme	
9.	Dans quelle mesure la SDRHIIM a-t-elle amélioré la capacité de la région à répondre aux besoins des populations autochtones?
10.	Dans quelle mesure la SDRHIIM a-t-elle généré de nouvelles connaissances qui se sont traduites par l'amélioration des politiques et des services gouvernementaux offerts aux populations autochtones?
11.	La SDRHIIM a-t-elle contribué à améliorer la capacité de remédier aux problèmes d'emploi auxquels se heurtent les Autochtones?
12.	Dans quelle mesure la SDRHIIM a-t-elle permis aux Autochtones d'améliorer leurs compétences et d'accroître les possibilités d'expérience de travail, de façon à ce qu'ils soient plus aptes à participer à la vie communautaire, à soutenir la concurrence dans le marché du travail, à obtenir un emploi et à le conserver?
Rapport coût-efficacité	
13.	Quel est le niveau de rentabilité de la SDRHIIM?
14.	Comment la SDRHIIM se compare-t-elle aux autres programmes semblables dans le domaine?
Chevauchement, dédoublement, investissement gouvernemental	
15.	Existe-t-il des mesures de prévention efficaces pour éviter que les investissements fédéraux ne chevauchent ou ne déplacent les investissements non fédéraux?
16.	La SDRHIIM a-t-elle permis d'obtenir des investissements supplémentaires de la part des partenaires du projet de la baie de Voisey?
17.	Des fonds viennent-ils s'ajouter aux investissements non fédéraux déjà obtenus (des investissements de la VBNC, par exemple)?

2. Méthodologie

Le présent chapitre donne un aperçu des méthodes utilisées pour mener les évaluations formative et sommative, et en présente les limites.

2.1 Méthodes d'évaluation

2.1.1 Bilan documentaire

On a obtenu et étudié des documents de RHDCC relatifs à la raison d'être du programme, à l'entente de financement avec la JETA, ainsi qu'aux processus et procédures de soutien pour la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation de la SDRHIIM. On a fait de même avec les plans opérationnels, les rapports d'étape et les politiques de la JETA.

La synthèse des conclusions tirées de tous les documents pour chaque question d'évaluation a été présentée dans un rapport technique d'évaluation¹³.

2.1.2 Bilan documentaire et analyse de la conjoncture

Un premier bilan documentaire a été préparé en 2004, dans le cadre du processus d'évaluation de la SDRHIIM¹⁴. Ce rapport a été mis à jour en 2006¹⁵.

Le bilan documentaire et l'analyse de la conjoncture visaient à constituer un document de fond pour l'élaboration et la mise en œuvre du suivi et de l'évaluation de la SDRHIIM. Ce document a fourni de l'information à trois niveaux :

- les *grandes* perspectives régionales, nationales et internationales par rapport aux leçons tirées des principaux projets de développement économique et à leurs répercussions sur les collectivités autochtones et les marchés du travail (ce qui fonctionne et les problèmes qu'il reste à régler);
- la perspective *régionale* par rapport aux collectivités et aux personnes pour lesquelles la SDRHIIM a été mise en œuvre;
- une perspective de *projet* par rapport à l'offre de main-d'œuvre initiale pour le projet de la baie de Voisey.

¹³ Évaluation de la Stratégie de développement des ressources humaines innues, inuites et métisses (SDRHIIM) pour le projet de la baie de Voisey : Rapport technique du bilan documentaire, Aboriginal Employment Services, le 9 janvier 2007.

¹⁴ Bilan documentaire et analyse de la conjoncture en rapport avec la Stratégie de développement des ressources humaines innues, inuites et métisses (SDRHIIM) pour le projet de la baie de Voisey – Rapport provisoire, Goss Gilroy Inc., le 14 décembre 2004.

¹⁵ Mise à jour du bilan documentaire et de l'analyse de la conjoncture en rapport avec la Stratégie de développement des ressources humaines innues, inuites et métisses (SDRHIIM) pour le projet de la baie de Voisey, le 16 octobre 2006.

Au nombre des sources figuraient des travaux de recherche nationale et internationale provenant de diverses sources dans Internet, des données de recensement, ainsi que des entretiens avec des organismes publics et privés de recherche et d'élaboration de politiques à Terre-Neuve-et-Labrador et à l'échelle nationale.

2.1.3 Examen des données de base

L'examen des données de base relatives à la SDRHIIM, qui a eu lieu en 2004, portait surtout sur l'établissement d'un profil de la population active autochtone et de l'effectif affecté au projet de la baie de Voisey. Ce profil aidera à évaluer les répercussions de la SDRHIIM sur l'embauche de participants au cours de la phase d'exploitation du projet. Le profil de base a été établi à partir de trois sources :

- les données du Recensement de 2001 sur la population active du Labrador, qui constituait la source de données la plus précise et la plus complète sur la main-d'œuvre autochtone et non autochtone dans laquelle puiseraient les responsables du projet de la baie de Voisey;
- les données fournies par la VBNC à partir d'un répertoire d'éventuels travailleurs à affecter au projet, que l'entreprise avait créé à l'aide de plusieurs sources (et qui fournissait une liste de travailleurs qu'on pourrait embaucher dès le début de la phase de construction du projet);
- les données fournies par la VBNC sur l'effectif affecté au projet au Labrador pendant la phase de construction.

Le profil a été présenté dans un rapport technique produit dans le cadre du processus d'évaluation de la SDRHIIM¹⁶. Le rapport renfermait des recommandations sur les données relatives à l'emploi que devait recueillir la VBNC pendant la phase d'exploitation pour les besoins de l'évaluation sommative. On y trouvait également une évaluation du plan de recrutement des femmes préparé par la VBNC et les entrepreneurs, en rapport et en comparaison avec les autres programmes d'équité en matière d'emploi qui orientent les activités de l'entreprise et de ses entrepreneurs liées aux ressources humaines. Le plan vise à assurer la mixité du milieu de travail de la VBNC, dans tous les métiers et à tous les niveaux de l'organisation. Il s'applique également aux entrepreneurs ayant des employés qui travaillent à la VBNC.

2.1.4 Entrevues avec des informateurs clés

Des entrevues ont été réalisées auprès de 28 personnes provenant des groupes suivants :

- onze (11) entrevues avec des partenaires de la JETA (conseil d'administration, membres d'office du conseil, cadres supérieurs de la VBNC, gouvernement provincial);

¹⁶ Examen des données de base sur la population active pour la Stratégie de développement des ressources humaines innues, inuites et métisses (SDRHIIM) – Rapport provisoire, Goss Gilroy Inc., le 19 décembre 2004.

- employés de la JETA (9) et employés des partenaires autochtones subventionnés par la JETA (2);
- établissements de formation publics et privés (6).

Quinze entrevues ont été réalisées en personne, et treize ont été menées par téléphone lorsque les informateurs ne pouvaient se déplacer pour les entrevues en personne. Les constatations ont été consignées dans un rapport technique consacré à l'évaluation¹⁷.

2.1.5 Groupes de discussion

Quatre groupes de discussion ont été organisés avec des participants à la SDRHIIM, et deux autres groupes avec des membres des collectivités, pour recueillir leur point de vue sur certains enjeux de l'évaluation. Les discussions ont eu lieu dans quatre collectivités, afin que les trois populations autochtones servies par la SDRHIIM soient représentées. Ces collectivités étaient les suivantes :

- Nain : population inuite;
- Sheshatshiu : population innue;
- Natuashish : population innue;
- Happy Valley-Goose Bay : représentation des trois groupes autochtones au sein de la population. (Nota : Seuls les Métis participant à la SDRHIIM ont pris part au groupe de discussion.)

D'autres groupes de discussion formés de participants à la SDRHIIM et de membres des collectivités avaient pour but d'examiner les enjeux pertinents. Dans certains cas, il a fallu organiser des téléconférences ou réaliser des entrevues individuelles avec des gens qui ne pouvaient assister aux discussions en personne.

On a communiqué avec les participants à la SDRHIIM dont les noms avaient été tirés d'une liste aléatoire de tous les participants provenant de chaque collectivité visée. Dans chacune d'elle, des membres de toutes les organisations autochtones, gouvernementales, sociales, scolaires ou de développement économique ont été invités à participer aux groupes de discussion, de même que des représentants des aînés.

En tout, 35 participants à la SDRHIIM et 47 membres des collectivités ont participé aux groupes de discussion. Quinze membres des collectivités ont été interviewés par téléphone pour compléter les groupes de discussion et pour compenser le faible taux de participation à certains groupes.

¹⁷ Évaluation de la Stratégie de développement des ressources humaines innues, inuites et métisses (SDRHIIM) pour le projet de la baie de Voisey : Rapport technique des informateurs clés, le 11 janvier 2007.

2.1.6 Évaluation des données

L'évaluation des données administratives de la JETA, réalisée à l'automne 2005, a révélé d'importantes lacunes dans les données relatives à la gestion financière et à la gestion des cas, qui étaient nécessaires à la réalisation de l'évaluation. Les lacunes comprenaient notamment :

- l'absence ou l'inexactitude des données relatives à la gestion des cas pour les clients qui ont bénéficié des SS;
- l'absence ou l'inexactitude des données relatives à la gestion de cas pour les clients qui ont reçu du financement directement de la JETA;
- l'absence ou l'inexactitude des données relatives à la gestion des cas pour les clients qui n'ont pas reçu de financement directement de la JETA, mais qui ont pris part à une ou à plusieurs interventions par l'intermédiaire d'un tiers subventionné par la JETA;
- l'absence ou l'inexactitude des données relatives à la gestion des cas pour les clients qui ont reçu des services de la part du personnel de la JETA (comme des services d'orientation professionnelle);
- l'inscription de clients dans le système de reddition de comptes et de gestion des ressources (SRCGR), qui n'ont bénéficié d'aucun programme ou service offert par la JETA;
- l'absence du total des contributions de la JETA relatives aux SS, par client;
- l'absence du total des subventions de la JETA versées directement aux clients pour chaque intervention (programme ou service);
- l'absence des coûts moyens par client pour chaque participant à tout programme ou service offert par un tiers, mais financé par la JETA.

Au début de 2006, l'équipe de la JETA a commencé à apporter des correctifs en vue de remédier aux lacunes recensées dans l'évaluation des données. Cette tâche comportait notamment :

- un examen des fichiers imprimés, des données du système comptable et des feuilles de calcul Excel sur les SS, pour veiller à ce que tous les clients et toutes les interventions soient bien saisies dans le système de gestion de cas du SRCGR;
- la préparation d'une feuille de calcul Excel sur laquelle étaient consignés les coûts de chaque intervention pour chaque client.

À la suite de ce processus, la plupart des lacunes ont été éliminées de façon satisfaisante pour ce qui est des données, ce qui a donné les résultats suivants :

- Absence ou inexactitude des données relatives à la gestion des cas pour les clients ayant bénéficié des SS – Des feuilles de calcul Excel concernant les SS ont permis de mettre à jour dans le SRCGR les données relatives aux subventions pour tous les clients.

Cette lacune a été corrigée pour tous les clients, sauf pour environ 75 d'entre eux, car le personnel de la JETA a été incapable de repérer leur numéro d'assurance sociale (NAS). Ce nombre représente moins de 10 % de l'ensemble des clients ayant bénéficié des SS.

- Absence ou inexactitude des données relatives à la gestion des cas pour les clients qui ont reçu du financement directement de la JETA – Un examen des données des systèmes comptables et des fichiers imprimés a permis de répertorier tous les clients qui ont reçu des fonds directement de la JETA, et les données du SRCGR relatives à ces clients ont été mises à jour par l'équipe de l'organisme. Le problème a été réglé.
- Absence ou inexactitude des données relatives à la gestion des cas pour les clients qui n'ont pas reçu de financement directement de la JETA, mais qui ont pris part à une ou à des interventions par l'intermédiaire d'un tiers subventionné par l'organisme – Un examen des données des systèmes comptables et des fichiers imprimés, effectué par l'équipe de la JETA, ainsi que la mise à jour subséquente du SRCGR ont permis de combler cette lacune.
- Absence ou inexactitude des données relatives à la gestion des cas pour les clients qui ont reçu des services de la part du personnel de la JETA (comme des services d'orientation professionnelle) – On a tenté de combler le mieux possible cette lacune à l'aide des fichiers imprimés disponibles. Toutefois, certains fichiers étaient incomplets et plusieurs n'étaient pas accessibles au reste de l'équipe de la JETA. Il a donc été impossible d'établir la mesure dans laquelle cette lacune avait été comblée.
- Inscription de clients dans le SRCGR, qui n'ont bénéficié d'aucun programme ou service offert par la JETA – Cette lacune a été corrigée en éliminant simplement du SRCGR les données sur les clients qui n'avaient profité d'aucune intervention ou d'aucun plan d'action, une fois que les autres mises à jour du système ont été effectuées.
- Absence du total des contributions de la JETA relatives aux SS, par client – L'équipe de la JETA a préparé une feuille de calcul Excel sur laquelle elle a consigné toutes les dépenses relatives aux subventions pour chaque client. Cette lacune a été comblée pour tous les clients, sauf pour environ 75 d'entre eux, dont il a été impossible d'obtenir le NAS.
- Absence du total des subventions de la JETA versées directement aux clients pour chaque intervention (programme ou service) – Une feuille de calcul Excel a été mise à jour à l'aide des données financières disponibles, pour corriger le problème.
- Absence des coûts moyens par client pour chaque participant à tout programme ou service offert par un tiers, mais financé par la JETA – On a corrigé cette lacune en examinant d'abord les dossiers financiers relatifs aux paiements effectués à des tiers formateurs ou fournisseurs de services. Ensuite, on a recensé les clients participants à l'aide des fichiers imprimés, puis on a calculé les coûts moyens par participant. Ce processus a toutefois omis d'inclure un cours de compétences générales suivi par environ 125 participants. L'intervention a donc été saisie dans le SRCGR pour ces

participants, mais les coûts par client rattachés à ce cours particulier ne figuraient pas sur la feuille de calcul Excel¹⁸.

2.1.7 Élaboration de bases de données administratives

En avril 2006, l'équipe de conseillers a reçu une copie de toutes les données du SRCGR de la JETA, et en mai de la même année, une feuille de calcul Excel où figuraient les coûts par client. Puisque les données du SRCGR regroupaient plusieurs interventions dans le cas de certains clients, ces données ont été utilisées pour établir des équivalents de plan d'action (EPA)¹⁹ qui rendraient compte de l'expérience globale des clients de la JETA en un seul dossier.

À la suite de la création des EPA, les renseignements relatifs aux interventions et les données démographiques sur les clients ont été associés à chacun d'entre eux. Les données financières sur la feuille de calcul préparée par la JETA ont ensuite été compilées pour obtenir le coût total relatif à chaque EPA, puis liées aux données relatives à la gestion des cas dans le SRCGR.

L'équipe d'évaluation a ensuite lié les données administratives de la JETA et l'ensemble des données d'enquête²⁰ aux données administratives de RHDCC et de l'ARC, afin de procéder à l'analyse quantitative nécessaire à la production du présent rapport.

2.1.8 Sondage auprès des clients

Le questionnaire du sondage auprès des clients de la SDRHIIM a été préparé en juillet 2006, en se fondant sur les sondages mis au point par RHDCC pour les nouveaux participants au programme et les ex-clients. Quand le questionnaire a été prêt, un échantillon aléatoire de 40 participants a été établi à partir des données administratives de la JETA, puis le questionnaire a été mis à l'essai.

Dans le cadre de l'essai préliminaire, 10 questionnaires ont été remplis et des fréquences ont été établies à partir des réponses. Par la suite, de légères modifications ont été apportées à la structure et à la formulation du questionnaire avant sa mise en œuvre.

Avant le début du sondage, une lettre de RHDCC a été envoyée à l'ensemble des 1 020 clients enregistrés dans la base de données administrative de la JETA. Cette lettre avait pour but d'informer les participants de la tenue d'une évaluation et de solliciter leur participation au sondage. L'envoi postal s'est achevé le 10 août 2006, et le sondage a débuté à la fin d'août 2006.

¹⁸ Le code zéro a été assigné aux coûts de formation pour ces personnes. Par conséquent, les coûts de formation fondés sur cette information sont sous-évalués dans le rapport.

¹⁹ Un EPA était établi en indiquant comme date de début du plan d'action d'une personne celle de la première intervention selon les données du SRCGR, et comme date de clôture, celle à laquelle la dernière intervention avait pris fin.

²⁰ Les données administratives de RHDCC ont été liées à celles du sondage uniquement pour les clients qui avaient donné leur accord.

On a tenté de communiquer avec tous les participants à la SDRHIIM à au moins cinq reprises, et ceux-ci avaient le choix de répondre au questionnaire par téléphone ou en personne. Dans les cas où les coordonnées étaient manquantes ou inexacts, on a tenté de remédier à la situation à l'aide des ressources disponibles.

Tous les questionnaires remplis ont été examinés par le superviseur du sondage, qui en a vérifié l'exhaustivité. Dans les rares cas où il manquait des données, un suivi téléphonique a été effectué pour remplir les questionnaires. Le sondage auprès des clients s'est terminé à la fin de novembre 2006. En tout, 361 participants y ont répondu et seulement 16 d'entre eux ont refusé que leurs réponses soient liées aux données administratives de RHDC.

2.2 Limites

Groupes de discussion avec les participants

Les participants à la SDRHIIM qui travaillaient à la baie de Voisey au moment de la tenue des groupes de discussion étaient probablement sous-représentés dans ceux qui ont eu lieu à Sheshatshiu et à Nain. Plusieurs participants qui travaillent actuellement au projet avaient confirmé leur présence, mais ils ne se sont jamais joints au groupe. Le taux de représentation ne semble pas avoir été un problème à Happy Valley-Goose Bay ni à Natuashish.

Entrevues avec des informateurs clés

Aucune entrevue de ce genre n'a été menée auprès des employeurs (entrepreneurs pendant la construction) qui avaient embauché des participants bénéficiant des SS. L'équipe de l'évaluation a pu communiquer avec deux des trois employeurs du secteur privé reconnus comme d'éventuels informateurs clés, mais tous deux estimaient qu'ils n'avaient pas suffisamment participé à la SDRHIIM pour répondre à des questions sur le projet.

Taux de réponse au sondage

Les résultats du sondage sont présentés au tableau 2.1. Environ 40,2 % de l'échantillon était inutilisable en raison de coordonnées manquantes ou inexacts. Dans quelques cas, les répondants visés qu'on a joints ne se souvenaient pas d'avoir pris part à des programmes ou services offerts par la JETA, si bien qu'ils n'étaient pas admissibles à participer au sondage. En tout, 429 des 1 020 participants que contenait la base de données ont été jugés inaptes à répondre, ce qui laissait 591 personnes pouvant être interrogées. Au total, 361 d'entre elles ont répondu au sondage, soit 35 % de tous les participants inscrits sur la liste incluse dans la base de données, alors que 41 personnes ont refusé d'y répondre. Parmi les autres répondants éventuels, bon nombre n'ont pu être joints après de multiples tentatives (141), plusieurs avaient déménagé (45) ou n'étaient pas disponibles pour d'autres raisons (3).

Le taux de réponse au sondage a été établi selon la méthode de calcul utilisée pour l'Enquête canadienne par panel sur l'interruption d'emploi (ECPIE) de RHDCC. Selon ce calcul, on divise le nombre total de répondants par le nombre total de personnes admissibles. Ce dernier chiffre correspond au nombre total de participants enregistrés dans la base de données, moins le nombre de ceux dont on n'avait pas les coordonnées ou dont les coordonnées n'étaient pas valables, ou qui avaient déménagé (1 020 - 154 - 256 - 45 = 565). Le nombre total de répondants comprend les personnes interrogées aux fins du sondage et celles qui n'étaient pas admissibles à y répondre (361 + 19 = 380). D'après cette méthode, le taux de réponse des participants au sondage a été de 380/565, soit 67,3 %. Il s'agit d'un taux élevé pour la population visée, vu qu'on tentait de communiquer avec des personnes dont la participation à des programmes et services avait pris fin jusqu'à quatre ans avant la tenue du sondage, et que, souvent, les participants habitaient dans des endroits éloignés où l'accès au téléphone était limité, etc.

Tableau 2.1		
Résultats du sondage		
Résultat du sondage	Nombre	Pourcentage
Absence de coordonnées	154	15,1 %
Mauvais numéro ou hors service	256	25,1 %
A déménagé	45	4,4 %
A refusé de répondre	41	4,0 %
Impossible à joindre après plusieurs tentatives	141	13,8 %
Autre	3	0,3 %
Inadmissible (ne se souvenait pas d'avoir participé)	19	1,9 %
A répondu au sondage	361	35,4 %
Nombre total de participants dans la base de données	1 020	100 %

Le profil des répondants a été comparé au profil de la population d'après des variables extraites de la base de données de la JETA et des bases de données de RHDCC, y compris les données sur le revenu de l'ARC. En se fondant sur cette comparaison, les données d'enquête ont été pondérées pour faire en sorte que la répartition des répondants au sondage se rapproche de celle de la population en tenant compte de plusieurs variables clés, notamment :

- le groupe autochtone;
- le niveau de scolarité;
- les coûts de la formation;
- la durée de la participation au programme;
- la rémunération en 2004;
- l'AE versée un an après l'exécution du programme.

Les données ont été pondérées afin de corriger le biais de non-réponse. Celles-ci s'appuyaient toutefois seulement sur les variables observables dans les données administratives, y compris les données de l'ARC, comme la rémunération.

Absence d'un groupe témoin

Pour des raisons d'ordre pratique et méthodologique, la conception de l'étude ne prévoyait aucun groupe témoin.

Une autre façon d'estimer les répercussions du programme a été envisagée, mais on a considéré qu'il était impossible d'y recourir. Cette approche consistait à regrouper des participants qui n'avaient reçu que des services d'aide à l'emploi (SAE), comme le counselling, pour constituer un groupe témoin restreint pour l'étude avec lequel comparer les participants qui avaient bénéficié d'interventions plus intensives, comme les SS et le DC.

La comparaison avec les participants qui n'avaient reçu que des SAE présentait plusieurs faiblesses. D'une part, le profil de ces clients différait de celui des autres groupes de participants (p. ex., niveau de scolarité plus élevé), surtout dans le cas des participants n'ayant bénéficié que du DC. L'une des différences particulièrement frappantes est le fait que les participants qui avaient seulement eu recours aux SAE étaient presque exclusivement des Métis. Étant donné que le groupe de participants qui avaient bénéficié uniquement des SAE ne comptait pratiquement aucun membre des autres groupes autochtones, aucun traitement statistique visant à rajuster les écarts antérieurs au programme ne permettra d'éliminer l'incidence sur les gains de ces écarts entre les bénéficiaires des SAE seulement et les autres groupes de participants.

Par ailleurs, il se peut que les participants qui ont bénéficié seulement des SAE n'aient pas profité des SS ou du DC parce qu'ils étaient jugés prêts à travailler ou qu'ils avaient trouvé un emploi avant l'intervention prévue liée aux SS ou au DC. Ainsi, dans le cas des participants ayant reçu uniquement des SAE, un processus de sélection non observé serait susceptible de créer un biais positif dans les résultats sur le plan de l'emploi.

Pour les raisons qui précèdent, les participants qui ont bénéficié seulement des SAE n'ont pas été retenus comme groupe témoin dans l'analyse des incidences différentielles.

L'augmentation des gains a été calculée en comparant la hausse de rémunération au cours de l'année du programme et des années suivantes avec l'augmentation de salaire moyenne au cours des trois années précédentes. Cette dernière était en effet considérée comme la hausse de base à laquelle il fallait s'attendre au cours de la première année du programme et des années suivantes. Même si cette approche a permis d'évaluer l'amélioration des résultats pour les participants au programme, il était très difficile d'évaluer les impacts différentiels de la participation en l'absence d'un groupe témoin.

3. Principales constatations

Ce chapitre renferme les constatations relatives à chaque question d'évaluation. Chacune d'elle est présentée séparément, suivie des preuves à l'appui fondées sur de multiples sources de données.

3.1 Raison d'être et pertinence du programme

Question d'évaluation n° 1 – Dans quelle mesure la SDRHIIM reflète-t-elle les grandes orientations des politiques du gouvernement fédéral relatives aux Autochtones?

La SDRHIIM est conforme aux grandes orientations des politiques du gouvernement fédéral relatives aux Autochtones.

La SDRHIIM est conforme aux attributions du ministre des Ressources humaines et du Développement des compétences, « qui s'étendent d'une façon générale à tous les domaines de compétence du Parlement liés au développement des ressources humaines au Canada, ne ressortissant pas de droit à d'autres ministres, ministères, conseils ou organismes du gouvernement du Canada, et sont exercées en vue d'améliorer le marché de l'emploi et de promouvoir l'égalité et la sécurité sociale » (*Loi sur le ministère des Ressources humaines et du Développement social*, article 6).

Le *Cadre de gestion et de responsabilisation axé sur les résultats pour le projet de la baie de Voisey* (Ressources humaines et Développement des compétences Canada, Direction des affaires autochtones, le 3 mars 2004) renferme les politiques et les priorités fédérales qui s'inscrivent dans le contexte de la SDRHIIM. Ces dernières comprennent notamment le discours du Trône de 2001, qui faisait référence à l'objectif du gouvernement d'offrir des possibilités aux Autochtones pour les aider à développer leur plein potentiel humain, et de favoriser des collectivités viables et prospères. Il comprenait également le discours du Trône de 2002, qui énonçait l'engagement à adapter et à cibler les programmes de formation pour aider les Autochtones à prendre part à des projets de développement économique comme celui de la baie de Voisey. *Le savoir, clé de notre avenir : Le perfectionnement des compétences au Canada*, l'une des composantes de la stratégie d'innovation du Canada, avait notamment pour but la mise sur pied d'une initiative ciblée de développement des compétences à l'intention des Autochtones, en collaboration avec les provinces. En vertu de l'Entente-cadre sur l'union sociale (ECUS), signée en 1999, les premiers ministres ont notamment accepté de « collaborer avec les peuples autochtones du Canada afin de trouver des solutions pratiques qui permettraient de répondre à leurs besoins pressants ».

Les informateurs clés ont été priés d'évaluer la mesure dans laquelle la SDRHIIM répondait aux quatre priorités fédérales relatives au développement des ressources humaines autochtones, exprimées clairement par RHDCC : le développement du potentiel humain et des collectivités, les compétences pour les perspectives économiques, des partenariats offrant des solutions pour le marché du travail, et la souplesse nécessaire pour

répondre aux besoins particuliers des Autochtones. La majorité des informateurs clés croyaient que, dans l'ensemble, la SDRHIIM – telle qu'elle était conçue – correspondait bien à ces priorités. La conception de la stratégie faisait en sorte qu'on reconnaissait les difficultés auxquelles se heurtaient les Autochtones du Labrador par rapport au marché du travail, de même que les interventions nécessaires. La stratégie était axée sur le développement de compétences adaptées à un important projet de développement économique concret; le modèle de gouvernance de la JETA prévoyait la participation des trois groupes autochtones avec le secteur privé et le gouvernement, et constituait une première dans la région; et la stratégie avait suffisamment de fonds et la souplesse voulue pour permettre l'organisation de services de formation pertinents par rapport à ses objectifs, et pour offrir aux participants tout un éventail de soutiens financiers et autres mesures afin de garantir leur réussite.

Sous-question d'évaluation n° 1 : Le programme correspond-il toujours à un besoin?

Le financement de la SDRHIIM n'était plus nécessaire puisque la construction tirait à sa fin et que la phase d'exploitation s'amorçait.

Les informateurs clés avaient des opinions partagées quant à la pertinence et à la durée de la SDRHIIM. Certains croyaient qu'il était préférable que la stratégie se poursuive jusqu'au début de la phase d'exploitation du projet de la baie de Voisey, la VBNC étant responsable de la formation qui serait dispensée après la mise en route des opérations. D'autres croyaient que la SDRHIIM aurait dû exister plus longtemps pour qu'on puisse offrir les services et la formation nécessaires à l'attrition prévue au début de l'exploitation, et pour satisfaire les besoins à long terme de la main-d'œuvre autochtone en matière de formation.

Pour remédier au problème, à la fin de l'entente, les 3 millions de dollars de contributions qui n'ont pas été dépensés ont été reportés à la période 2006-2008, pour que les groupes autochtones du Labrador puissent suivre une formation liée aux possibilités d'emploi direct ou indirect dans le secteur minier dans le cadre de leur EDRHA.

Les besoins les plus pressants en matière de développement des ressources humaines autochtones au Labrador sont l'alphabétisation de base, l'éducation et la préparation au travail dans une économie fondée sur les salaires. La SDRHIIM a partiellement répondu à ces besoins grâce à son concept original, mais il est nécessaire de prévoir des interventions à long terme pour le développement des ressources humaines, comprenant l'enseignement régulier.

Le bilan documentaire et l'analyse de la conjoncture font état des leçons apprises à l'échelle nationale et au Labrador au sujet des besoins des peuples autochtones en matière de développement des ressources humaines en général, et par rapport aux grands projets de développement économique. Toutefois, la documentation ne comprenait aucune évaluation de projets semblables à celui de la SDRHIIM.

À l'échelle nationale et au Labrador, l'accès à une formation pertinente et de qualité est jugé essentiel pour donner accès de manière équitable aux possibilités d'emploi sur le marché du travail en général, et à celles que représentent les grands projets d'exploitation

des ressources. Une étude canadienne, fondée sur les données du recensement, a révélé que les apprenants autochtones qui terminent leur secondaire sont aussi susceptibles de faire des études postsecondaires que la population en général.

Par conséquent, le premier obstacle à l'amélioration du niveau de scolarité postsecondaire est l'échec des études secondaires, une situation impliquant des coûts énormes sur les plans social et économique pour les prochaines décennies [et] à laquelle il faut remédier immédiatement²¹.

Les rapports de recherche renfermaient également un profil statistique des populations autochtones sur le marché du travail au Labrador. Bien que la situation économique des trois groupes autochtones servis par la SDRHIIM varie, les trois groupes affichent un niveau de scolarité relativement plus faible que celui de la population active non autochtone, les Innus ayant le plus bas niveau d'instruction. En tout, 70 % des Innus n'ont pas terminé leurs études secondaires, comparativement à 46 % des Inuit, à 40 % de la population métisse et à 33 % de la population non autochtone du Labrador en âge de travailler. La proportion des femmes autochtones ou non autochtones qui ont terminé des études secondaires ou postsecondaires est légèrement plus élevée que celle des hommes dans les deux groupes.

Les informateurs clés ont confirmé que l'alphabétisation de base et l'éducation étaient les besoins prioritaires des trois groupes autochtones, l'alphabétisation de base étant un besoin particulier des Innus. Ce manque de formation de base est perçu comme un important obstacle à la réussite de toute participation à un programme de formation axée sur les compétences²². La poursuite de l'apprentissage prend appui sur une formation de base et une éducation solides et ne constitue d'aucune façon une panacée au manque de connaissances et d'instruction. Les Innus ont également un important besoin de suivre une formation en anglais, langue seconde. Les informateurs clés ont également mentionné que le manque d'expérience sur le marché du travail constituait un obstacle pour les travailleurs autochtones. Ils ont fait remarquer que le manque général d'activités industrielles dans la région mettait en évidence le besoin de posséder des renseignements utiles sur le marché du travail en rapport avec le projet de la baie de Voisey, de manière à ce que les peuples autochtones puissent en venir à comprendre les possibilités de carrière et de travail.

La majorité des informateurs clés considéraient que la SDRHIIM – telle qu'elle était conçue – répondait partiellement aux besoins prioritaires mentionnés plus haut, étant donné que la formation répondait aux besoins d'un pourcentage de l'ensemble des trois groupes autochtones. Certains informateurs ont insisté pour dire que le mandat de la SDRHIIM consistait à préparer les travailleurs autochtones pour le projet de la baie de Voisey, si bien que la stratégie pouvait s'attaquer seulement dans une certaine mesure aux grands problèmes liés à l'alphabétisation et à la préparation aux études.

²¹ Mendelson, Michael, *Aboriginal Peoples and Postsecondary Education in Canada*, The Caledon Institute of Social Policy, Ottawa.

²² Ce point de vue concorde avec les enseignements tirés de l'analyse de la conjoncture réalisée dans le cadre de la présente évaluation. Voir Commission royale sur les peuples autochtones, *Rapport de la Commission royale sur les peuples autochtones*, vol. 2, partie II, chapitre 5 : *Une relation à redéfinir*, 1996, et Michael Mendelson, *Aboriginal Peoples and Postsecondary Education in Canada*, The Caledon Institute of Social Policy, Ottawa, juillet 2006.

En effet, selon l'accord de contribution, « les parties ont convenu que seuls les travailleurs innus, inuits et métis compétents et productifs pourraient obtenir un emploi à la VBNC et le conserver, et que la stratégie garantirait l'utilisation efficace des ressources en investissant dans les personnes jugées les plus aptes à réussir ». Compte tenu de sa courte durée et du fait qu'elle était surtout axée sur le projet de la baie de Voisey, la SDRHIIM n'a pas été conçue pour répondre à ces besoins à long terme liés à l'alphabétisation de base et à la formation scolaire. La capacité des autres initiatives de répondre à ces besoins, notamment grâce au financement d'une EDRHA, n'est pas évaluée dans le présent rapport.

3.2 Mise en œuvre du programme

Question d'évaluation n° 2 : La SDRHIIM a-t-elle été mise en œuvre de la façon prévue?

Le plan opérationnel initial de la SDRHIIM prévoyait une vaste approche, exhaustive et holistique, pour préparer les travailleurs autochtones au projet de la baie de Voisey. Le plan a fait l'objet de plusieurs modifications, et la plupart des aspects holistiques ou axés sur les clients ont été abandonnés puisque bon nombre de facteurs empêchaient de les prendre en compte. Les objectifs globaux axés sur l'emploi ont été conservés, même si ceux liés à la participation ont été légèrement réduits.

Le plan opérationnel de la SDRHIIM, tel qu'il apparaît à l'annexe A de l'Accord de contribution du Programme de développement des ressources humaines autochtones, décrivait neuf activités axées sur le recrutement, la sélection, la planification de carrière, la formation et les interventions visant l'expérience de travail, le repérage des candidats nécessitant plus de formation, et le placement de travailleurs au cours de la phase d'exploitation du projet de la baie de Voisey. Un service complet d'aide à l'emploi et au maintien en poste devait être offert tout au long du projet, en collaboration avec les organismes communautaires de santé et de services sociaux. On devait faire un effort pour encourager les femmes à exercer des métiers spécialisés non traditionnels. Les écarts importants par rapport au plan de la SDRHIIM ont été les suivants :

- On a accordé peu d'importance à l'orientation professionnelle, à l'information sur le marché du travail et à la gestion de cas.
- Des retards dans l'élaboration de programmes de formation ainsi que la conclusion anticipée de l'entente ont fait en sorte qu'une bonne partie de la formation a été dispensée vers la fin de l'initiative. Dans le dernier plan opérationnel (qui date du 12 avril 2005), on pouvait voir que les ressources du programme allouées à la JETA, et qu'elle devait utiliser, se chiffraient à 6,35 millions de dollars. Cette somme représentait plus du double des fonds utilisés au cours de l'année précédente, sur une période (réelle) de neuf à dix mois avant la fin de l'accord de contribution. La pression exercée sur l'organisme pour l'amener à dépenser ces ressources au cours de la période en question a abouti à ce que les informateurs clés ont décrit comme étant un processus servant à « remplir des sièges » au lieu du processus d'orientation professionnelle et de gestion de cas qui était prévu. Plusieurs facteurs secondaires ont été cernés : le manque de préavis concernant les cours offerts, les difficultés à cibler les clients (dans les

autres programmes, la motivation vient du client, ce qui n'était pas toujours le cas avec la JETA), et des retards dans l'organisation des cours, ce qui a mené les intéressés à passer à autre chose et à une bousculade des derniers moments pour obtenir une place. Certains informateurs ont constaté un manque général de présélection de la part des conseillers, une tâche qui a été en grande partie déléguée aux responsables des EDRHA, qui ont dirigé les clients vers la JETA et les établissements de formation.

- À la fin de l'entente, 3 millions de dollars provenant des contributions n'avaient pas été dépensés et ont été reportés à la période 2006-2008, afin que les groupes autochtones du Labrador puissent obtenir une formation relative aux possibilités d'emploi direct ou indirect dans le secteur minier dans le cadre de leur EDRHA.
- Le principe du un pour un mentionné dans l'accord de contribution de la SDRHIIM (nombre égal de Métis, d'Inuits et d'Innus dans chaque programme de formation), a eu pour effet de former un trop grand nombre de personnes par rapport au nombre de travailleurs dont on avait besoin pour le projet de la baie de Voisey, afin de respecter le quota de stagiaires provenant de chaque groupe autochtone. Il a également fait en sorte que certains stagiaires ont reçu une formation qui ne leur convenait pas très bien. À cause de certaines difficultés qui se sont manifestées au sein du partenariat de la JETA, certains informateurs clés ont indiqué que les partenaires de la JETA avaient adopté cette approche pour veiller à ce que chaque partenaire autochtone bénéficie également des activités de formation subventionnées. Selon certains informateurs, il ne s'agissait pas de la meilleure façon de prendre des décisions au sujet des dépenses.
- Une bonne partie de la formation était à court terme, et un nombre très limité de stagiaires étaient inscrits aux programmes techniques supérieurs jugés nécessaires à l'exploitation.
- Les services de maintien en poste visant à aider les participants qui travaillaient sur le chantier de la baie de Voisey à conserver leur emploi étaient beaucoup moins complets que prévu.
- Un programme d'alphabétisation en milieu de travail a été élaboré expressément en fonction des besoins de la population autochtone et du projet de la baie de Voisey. Il n'a toutefois jamais été exécuté puisque sa préparation a pris plus de temps que prévu et qu'il n'a pas été prêt à temps pour être offert avant la conclusion de la SDRHIIM. Le produit du travail effectué a été remis à la VBNC pour que l'entreprise l'utilise dans l'élaboration de ses propres programmes d'alphabétisation en milieu de travail.

Un certain nombre de facteurs ont influencé, et limité dans la plupart des cas, la mise en œuvre du plan. Les facteurs mentionnés ci-après ont été recensés à partir des entrevues menées auprès d'informateurs clés et du bilan documentaire.

- Au cours des 18 premiers mois d'existence de la SDRHIIM, les partenaires de la JETA ont tardé à parvenir à un consensus sur la façon de procéder face à des attentes contradictoires. En particulier, le temps qui s'est écoulé avant que les parties en arrivent à une entente concernant le niveau d'investissement à consacrer au volet SS et le mode de gestion selon les cas, a détourné l'attention de la formation.

- Le délai d'exécution de la SDRHIIM a été raccourci d'un an parce que la phase d'exploitation de la VBNC a débuté plus tôt que prévu.
- La JETA a connu certains problèmes liés à la capacité : le conseil d'administration n'a pas donné d'orientation claire au personnel en temps opportun; les employés n'avaient pas d'antécédents dans l'industrie minière et la plupart d'entre eux n'avaient jamais assumé les tâches prévues dans la SDRHIIM en ce qui a trait au counselling et à la gestion de programmes.
- On a établi qu'il n'était pas pratique d'offrir la formation sur le site où se déroulaient les travaux, en raison des réalités propres au site (installations sommaires et priorité accordée à la production).

Les informateurs clés avaient des opinions partagées quant aux répercussions globales des modifications apportées au plan. Certains étaient d'avis que, malgré le temps qu'il a fallu aux membres du conseil d'administration pour s'entendre sur la façon de procéder au début de l'existence de la JETA, les partenaires avaient fini par atteindre leurs objectifs par rapport à l'emploi sur le site du projet de la baie de Voisey, notamment dans le cas des participants inuits. Selon d'autres, les problèmes rencontrés avaient empêché le projet d'atteindre ses objectifs. On estimait notamment que les fonds n'étaient pas utilisés de la façon la plus efficace pour former les participants en vue des possibilités d'emploi à long terme sur le site; que le programme de développement des compétences et les mesures de soutien offerts aux Innus étaient inadéquats; et qu'on n'offrait pas aux Métis un accès équitable aux emplois dans le cadre du projet.

Les objectifs établis pour la SDRHIIM sur le plan des résultats ont été révisés de manière à refléter une réduction de 30 % du nombre des personnes évaluées avant leur participation (objectif initial de 1 750 personnes par opposition à un objectif révisé de 1 220 personnes); une augmentation de 42 % du nombre de participants (500 au lieu de 350); et une légère baisse de 4 % du nombre estimé de personnes qui termineraient avec succès leur plan d'action (260 par opposition à 250). Les objectifs visés par rapport aux emplois à la VBNC (200), aux emplois ailleurs (30) et aux économies escomptées de 589 000 \$ relatives au soutien du revenu à court terme, sont demeurés inchangés.

Le taux prévu de participation aux SS a été dépassé. Une bonne partie des programmes de formation financés étaient directement liés aux emplois à pourvoir dans le cadre du projet de la baie de Voisey. Un certain nombre de programmes ont toutefois été exécutés plus tard que prévu, tandis que d'autres ont été ajoutés pour créer des possibilités d'emploi indirect.

Dans le cas des SS, l'objectif du plan opérationnel de la SDRHIIM a nettement été dépassé – 915 subventions ont été versées comparé aux 275 subventions prévues. Comme il a été mentionné précédemment, on a financé au tout début de la SDRHIIM une étude sur les besoins en formation de démarrage à la mine pour tous les métiers, qui ne visaient pas uniquement les travailleurs autochtones. Cette étude a contribué à éclairer les responsables du plan de formation. L'étude a permis de constater qu'une partie de la main-d'œuvre autochtone manquait d'expérience en exploitation dans le domaine de l'industrie lourde et qu'elle comptait un nombre limité de diplômés du secondaire. On a

pu se rendre compte également que, sauf dans le cas des métiers liés à l'entretien, le besoin de former des travailleurs spécialisés était limité.

La JETA a effectué des mises à jour périodiques de son plan opérationnel, qui incluaient de l'information sur les activités de formation ayant eu lieu ou prévues. Le nombre réel de participants mentionné dans ces plans et ces rapports variait par rapport à celui enregistré dans la base de données administratives, mais ces documents fournissaient de l'information sur les modifications apportées au plan et, dans certains cas, les raisons de ces modifications. L'information attestait également du fait que les types de formation financés étaient en grande partie liés aux genres de métiers pertinents au projet de la baie de Voisey. Ce n'est toutefois que tard au cours de la mise en œuvre de la SDRHIIM que des cours de formation générale et d'autres ateliers et programmes de formation préalables à l'emploi ont été offerts.

Question d'évaluation n° 3 : La structure de responsabilisation (collecte des données, suivi) a-t-elle été établie et appliquée de la façon prévue dans le Cadre de gestion et de responsabilisation axé sur les résultats (CGRR)?

La structure de responsabilisation de la SDRHIIM n'a pas été établie dans son intégralité en raison des lacunes au niveau de la capacité et des pratiques de la JETA en matière de gestion financière et de gestion des cas. De plus, la VBNC n'a pas assuré la gestion des cas des participants aux SS comme elle devait le faire.

Le CGRR de la SDRHIIM définit les responsabilités de RHDCC en rapport avec la saine gestion financière de l'entente; les responsabilités de la JETA en rapport avec la gestion du programme, la gestion et la surveillance financières, et la communication de l'information financière, y compris un système de gestion de cas pour les clients et un système de gestion de contrats; et enfin, les responsabilités de la VBNC en rapport avec le contrôle et l'évaluation des progrès des participants pendant qu'ils sont sur place et au travail.

Les informateurs clés ont relevé certaines lacunes dans la comptabilité et les activités de surveillance de la JETA, y compris des engagements financiers que les modalités du programme ne couvraient pas, une documentation insuffisante concernant les décisions de financement, des imprécisions dans les données relatives à la gestion de cas saisies dans le SRCGR, et le contrôle limité des programmes de formation et des employés dans les collectivités périphériques.

RHDCC a exercé un contrôle rigoureux et continu des fonds de la JETA une fois qu'on a reconnu l'existence de faiblesses. Certains informateurs clés étaient d'avis que le niveau de contrôle était excessif pour un projet pilote de cette nature, qui devait être suffisamment souple pour permettre d'offrir des programmes novateurs rattachés à ce projet de développement économique et pertinents pour les populations autochtones visées. D'autres ont fait remarquer que l'approche adoptée en matière de contrôle concordait avec celle utilisée dans le cas des autres projets financés par RHDCC, et qu'un suivi était nécessaire de toute façon en raison des faiblesses repérées.

Un examen des données relatives à la gestion et aux clients de la JETA a été effectué dans le cadre de l'évaluation de la SDRHIIM, et les résultats consignés dans un rapport technique²³. L'examen a permis de conclure que le SRCGR était en mesure de saisir l'information nécessaire au contrôle et à l'évaluation, mais que les données enregistrées comportaient trop d'erreurs et d'omissions pour être utiles à ces fins.

Divers rapports d'activité trimestriels produits par la JETA donnaient à entendre que l'organisation était au courant du problème et qu'elle avait pris des mesures pour corriger la situation, après avoir pris connaissance des résultats de l'étude. Les informateurs clés ont aussi constaté que la JETA, consciente des problèmes, a tenté de former et d'orienter le personnel. Cependant, les priorités concurrentes et les difficultés inhérentes au contrôle du travail des employés se trouvant loin du siège social de l'organisme, ont nui aux efforts accomplis pour améliorer la saisie des données. En rétrospective, on a mentionné que l'affectation d'une personne à temps plein à la saisie des données aurait constitué une approche beaucoup plus efficace pour maîtriser cet aspect de l'obligation de rendre compte.

La VBNC n'a pas géré les cas des participants qui avaient bénéficié des SS conformément au plan opérationnel de la SDRHIIM. La gestion des cas comportait deux aspects : les mesures d'aide en milieu de travail à offrir à ces « employés du programme » et la saisie des données dans le SRCGR. Les informateurs clés ont indiqué que les deux aspects avaient posé problème étant donné le cadre de travail. Il y avait beaucoup d'activité sur le chantier pendant les travaux de construction et les participants étaient à l'emploi de divers sous-traitants, et non pas de la VBNC. Cette dernière a fait savoir qu'elle avait effectivement eu recours à cette intervention pour recenser les participants qui semblaient aptes à être formés en prévision de la phase d'exploitation, mais le processus n'était pas structuré. À mi-chemin au cours de l'initiative, la VBNC a envoyé quelqu'un dans les collectivités afin de recueillir des données qui seraient saisies dans le SRCGR. La personne a été incapable de recueillir de l'information sur tous les participants et, vers la fin de la mise en œuvre de la SDRHIIM, un membre du personnel de la JETA a été affecté à la saisie des données qui manquaient. Le processus s'est transformé en effort de rattrapage visant à collecter des données pour les besoins de l'évaluation, et non pas à appuyer le processus d'orientation et l'établissement du plan d'action envisagé pour répondre aux besoins de chacun des participants.

Question d'évaluation n° 4 : Les services offerts aux clients cibles convenaient-ils?

La SDRHIIM était axée sur les programmes et non pas sur les clients. On n'a pas accordé au counselling, à l'information sur le marché du travail et à la planification de carrière l'importance anticipée.

Comme on l'a fait remarquer dans l'analyse des questions d'évaluation qui précèdent, le plan opérationnel de la SDRHIIM prévoyait une approche complète et axée sur les clients, qui tiendrait compte des besoins des Autochtones du Labrador en matière d'apprentissage et des difficultés liées à la préparation des travailleurs pour un projet

²³ Goss Gilroy Inc., *Évaluation des systèmes de données et des données sur les clients dans le cadre de la Stratégie de développement des ressources humaines innues, inuites et métisses (SDRHIIM) pour le projet de la baie de Voisey, rapport final*, le 14 novembre 2005.

industriel de cette envergure. Le plan avait été établi en fonction des besoins reconnus, à savoir de l'information sur les carrières et le marché du travail, du counselling et une gamme de mesures d'aide permanentes destinées aux participants durant les interventions liées aux SS et à la formation. L'attention qu'on devait accorder au counselling, à l'information sur le marché du travail et à la planification de carrière ne s'est pas maintenue. Il s'agit là d'une lacune signalée par la majorité des informateurs clés et certains participants à la SDRHIIM qui ont pris part aux groupes de discussion.

Une formation préalable à l'emploi devait être offerte à tous les participants par des conseillers de la JETA avant qu'ils commencent à recevoir une formation spécialisée. Il a été passablement difficile de dispenser cette formation de façon uniforme en raison des difficultés qu'ont eues les conseillers en orientation professionnelle à trouver le temps de s'acquitter de ce travail, en plus de leurs autres tâches. Selon certains documents, un total de 66 participants aux quatre programmes de formation auraient reçu la formation préalable. Vers la fin de la SDRHIIM, un formateur a offert des ateliers préalables à l'emploi à 160 participants, mais il n'y avait aucun lien direct entre les ateliers et la formation ou l'emploi qui attendait les participants par la suite. Dans le cadre d'une évaluation postérieure au programme, les participants ont formulé des commentaires positifs quant à l'utilité de ces ateliers, qui les ont renseignés sur les possibilités offertes sur le site de la baie de Voisey et sur la planification de leur carrière (en particulier le besoin de retourner à l'école et de terminer leurs études secondaires). Certains informateurs ont toutefois fait remarquer que l'intervention aurait permis de mieux répondre aux besoins (et aux objectifs de la SDRHIIM) si elle avait été offerte tout au long de la mise en œuvre de la SDRHIIM, comme il était prévu.

Certaines mesures de soutien avaient été conçues et mises en œuvre de manière à englober le maximum de clients cibles, puisque le DC couvrait la totalité des coûts engagés. Le but était d'éliminer tout obstacle financier ou personnel à la participation à un programme de formation et à sa réussite. Un exemple des mesures de soutien offertes était le paiement des frais de déplacement et d'hébergement pour les familles, qui pouvaient ainsi accompagner les participants qui devaient se déplacer pour assister aux programmes pendant plus de trois mois. Cette mesure a été mise en place pour répondre aux besoins culturels des Innus en particulier. On a adopté cette politique de financement de façon à ce que l'initiative puisse répondre aux besoins des participants, qui seraient vraisemblablement confrontés à des obstacles sociaux et scolaires à leur participation et à leur maintien en poste. Cette façon de procéder devait au moins permettre d'éliminer les obstacles financiers, ce qui semble avoir fonctionné. Cependant, des informateurs estimaient que le manque d'investissement de la part des clients participant au DC était une faiblesse de la SDRHIIM, qui n'a pas contribué à sceller l'engagement des clients qui recevaient de la formation. De plus, les participants à la SDRHIIM ont reçu une aide financière plus généreuse que celle offerte dans le cadre d'une EDRHA, ce qui a amené certains participants à considérer la situation comme injuste.

Les conseillers de la JETA ont travaillé de façon individualisée avec certaines personnes pour éliminer le plus grand nombre d'obstacles possible auxquels ils se heurtaient. D'autres mesures d'aide ont été offertes lorsque cela était possible et nécessaire, par exemple des interprètes en classe et pendant les examens des stagiaires qui étaient

confrontés à la barrière de la langue (lorsque cela était jugé approprié et ne compromettait pas la rigueur de l'examen). Selon les informateurs clés provenant des établissements de formation, une évaluation des besoins n'a pas été effectuée pour chaque stagiaire, mais ils ont effectivement adapté leurs programmes de façon à répondre à des besoins particuliers sur les plans scolaire, linguistique ou socioculturels, dans la mesure où cela était possible en vertu des dispositions du contrat avec la JETA. Le Comité de formation par l'apprentissage a fait une exception en faisant signer un contrat aux candidats qui avaient exercé un métier spécialisé, mais qui n'avaient jamais été liés par contrat, une exigence à respecter pour être admis au programme d'apprentissage. Cette mesure a facilité l'accès à certains postes sur le chantier de la baie de Voisey.

C'est avec les apprenants innus que la formation communautaire a semblé connaître le plus de succès. Plusieurs programmes ont été exécutés à Natuashish et à Sheshatshiu. La majorité des participants ayant pris part aux groupes de discussion dans le cadre de la présente évaluation, estimaient que la formation reçue ainsi que le soutien financier et les autres mesures d'aide à la participation avaient été utiles. Ceux qui avaient suivi une formation dans leur collectivité avaient une opinion très positive de l'approche adoptée, puisque des mesures d'aide (comme des interprètes) y étaient offertes et que les formateurs comprenaient leurs besoins.

L'approche globale qui avait été prévue pour les services de maintien de l'effectif n'a jamais été mise au point. La JETA comptait sur les conseillers pour offrir ces services dans le cadre de leurs fonctions. Les informateurs clés ont constaté que les employés de la JETA et les conseillers communautaires étaient parvenus à aider de nombreux participants à terminer leur programme. Ils ont toutefois ajouté qu'il fallait faire beaucoup plus, et qu'on aurait effectivement pu en faire plus, si les services avaient été gérés, financés et exécutés de manière plus uniforme. De l'avis général, l'aide au maintien de l'emploi n'était pas une priorité au cours des deux premières années d'existence de la JETA, puisqu'il y avait trop de travail à faire pour monter le programme de formation et pour s'occuper du recrutement des participants. Au cours de la dernière année de la SDRHIIM, on a mis en place un processus afin de suivre l'ensemble des clients pendant leur formation, qui comprenait une visite là où chaque programme était offert. Les informateurs clés provenant des établissements de formation ont mis en doute la valeur de ces visites, estimant qu'il aurait fallu beaucoup plus de soutien permanent sur place de la part de la JETA pour garantir le maintien de l'effectif. Dans le dernier plan opérationnel, on prévoyait offrir ce service au moyen de ressources spécialisées selon une méthode d'avances de salaire, mais on a manqué de temps pour mettre cette mesure en place avant que l'accord de la SDRHIIM ne prenne fin plus tôt que prévu.

Dans l'ensemble, les clients étaient satisfaits des programmes et des services reçus dans le cadre de la SDRHIIM.

Le sondage auprès des participants a permis de déterminer leur degré de satisfaction à l'égard de la SDRHIIM. Parmi les répondants au sondage, 61 % étaient satisfaits (47 %) ou très satisfaits (14 %) des programmes et services d'emploi qu'ils avaient reçus de la JETA. Un peu plus de 28 % d'entre eux n'étaient ni satisfaits ni insatisfaits, et 11 % des participants étaient insatisfaits ou très insatisfaits. Dans l'ensemble, 14 % des répondants ont mentionné avoir eu de la difficulté à obtenir les programmes ou les services dont ils

avaient besoin. La plupart des problèmes concernaient l'incapacité à obtenir la formation souhaitée. On n'a observé aucune différence statistiquement significative entre les groupes autochtones par rapport aux taux de satisfaction.

Les répondants qui avaient reçu une formation en DC, soit en DC seulement ou une formation conjuguée aux SS, affichaient un taux de satisfaction supérieur à celui des répondants qui avaient bénéficié seulement des SAE ou des SS. Environ 88 % des répondants ayant profité du DC seulement et 73 % de ceux qui avaient bénéficié à la fois des SS et du DC étaient satisfaits ou très satisfaits des programmes et des services reçus, comparativement à ceux qui avaient reçu uniquement des SAE ou des SS (36 % et 33 %, respectivement). La plus forte proportion de répondants qui avaient bénéficié uniquement des SAE ou des SS ont déclaré qu'ils n'étaient ni satisfaits ni insatisfaits des programmes et des services d'emploi reçus de la JETA, soit 46 % et 54 %, respectivement. On n'a observé aucune différence statistiquement significative selon le type d'intervention dans la proportion de répondants qui ont déclaré avoir eu de la difficulté à obtenir les programmes et services nécessaires.

La majorité des participants aux groupes de discussion ayant bénéficié des SS ont mentionné que le programme leur avait permis d'acquérir de l'expérience de travail et, dans certains cas, de recevoir une offre d'emploi; cependant, ils ont tous relevé des faiblesses concernant le rôle de la JETA. Par exemple, ils ignoraient avoir bénéficié du programme des SS avant d'être mis à pied; ils auraient apprécié la présence de responsables de la JETA sur le chantier pour les aider à faire face aux problèmes raciaux et de ressentiment qu'ils ont vécus; et ils n'ont pas fait l'objet d'un suivi de la JETA après leur stage, qui les aurait aidés à se trouver du travail pendant la phase d'exploitation. Trois employeurs du secteur privé qui avaient embauché des participants ayant bénéficié des SS ont été retenus comme d'éventuels informateurs clés. On a communiqué avec deux d'entre eux, mais ni l'un ni l'autre ne croyaient avoir participé suffisamment à la JETA ou aux SS pour être interviewés. Cela signifie peut-être que les employeurs n'ont pas joué de rôle actif en ce qui a trait à l'intervention.

Comme on l'a vu précédemment, il a été difficile de mettre en œuvre les SS de la façon prévue. Les informateurs clés avaient toutefois l'impression que le niveau d'emploi atteint chez les travailleurs autochtones à l'étape de la construction, grâce aux SS, avait dépassé les projections. Le modèle formation-travail a permis aux participants de voir l'utilité de l'apprentissage, en plus d'aider les employeurs à prendre conscience de la diversité du milieu de travail.

On a observé des différences importantes dans les services offerts à chacun des trois groupes autochtones, ainsi que des différences dans le profil des personnes qui ont profité des services individuels.

On constate d'importantes différences lorsqu'on compare le profil des programmes et services offerts aux clients métis à celui des programmes et services offerts aux clients inuits et innus. Plus de 70 % des Métis ont reçu de l'aide à l'emploi, tandis qu'environ 20 % des Inuits et des Innus ont bénéficié de ce service. Seulement 22 % des Métis ont profité des SS, comparativement à 56 % des Inuits et à 60 % des Innus. Le taux de participation aux programmes de formation a été semblable chez les trois groupes

autochtones, les Innus affichant le taux de participation le plus élevé (55 %) par rapport aux Inuits (49 %) et aux Métis (44 %). Il est intéressant de noter que, selon les données administratives, 41 % des clients métis n'ont reçu que des services d'aide à l'emploi et aucun autre type d'aide.

Plusieurs facteurs peuvent expliquer ces résultats. Par exemple, il se peut qu'un plus grand nombre de participants innus ou inuits aient reçu des services d'aide à l'emploi, mais que les données n'aient pas été saisies dans le SRCGR (vu qu'il y a eu des problèmes de ce côté).

Les participants aux SS et ceux qui avaient bénéficié du DC affichaient un profil sociodémographique différent :

- Les participants aux SS étaient plus susceptibles d'avoir faits des études postsecondaires (28 %) que ceux qui avaient bénéficié du DC (20 %).
- Parmi les participants aux SS, les Métis constituaient le plus petit groupe autochtone (13 %), les Innus ne comptaient qu'un nombre légèrement plus élevé de participants (22 %), tandis que les Inuits représentaient la majorité des participants ayant profité de cette mesure d'aide (65 %). Les Inuits étaient également les plus nombreux à avoir reçu une formation en DC (51 %); toutefois, contrairement à la situation observée dans le cas des SS, la proportion de Métis parmi les participants au DC était plus élevée (30 %) que celle des Innus (19 %).

Les Innus représentaient la plus forte proportion de participants à avoir bénéficié à la fois des SS et du DC (39 %), suivis des Inuits (37 %) et des Métis (24 %).

La majorité des programmes et des services offerts en vertu de la SDRHIIM consistait en de brèves interventions d'une durée inférieure à un mois.

Les données administratives de la JETA révèlent que la majorité des participants n'ont reçu que des programmes et des services de courte durée, ce qui concorde avec les commentaires formulés par les informateurs clés. La durée moyenne des interventions était de 2,1 mois, et 64 % d'entre elles ont duré moins d'un mois. C'est dans le cas des SAE que les interventions étaient les plus courtes, avec une durée moyenne de 0,2 mois, 96 % des interventions ayant duré moins d'un mois (généralement une seule journée). Cependant, une proportion élevée d'interventions liées aux SS ou au DC ont duré moins d'un mois, la majorité d'entre elles ayant duré moins de trois mois :

- 84 % des interventions liées au DC ont duré trois mois ou moins, 57 % d'entre elles ayant duré moins d'un mois;
- 59 % des interventions liées aux SS ont duré trois mois ou moins, 36 % d'entre elles ayant duré moins d'un mois.

Au total, des dépenses totalisant 7,4 millions de dollars (54 % des fonds alloués au programme) ont été consacrées aux programmes et aux services offerts à 150 personnes (22 %) sur l'ensemble des participants. On a aussi observé des différences dans les dépenses entre les divers groupes autochtones.

Les données administratives fournissent des renseignements détaillés sur les dépenses consacrées aux programmes et aux services offerts dans le cadre de la SDRHIIM (voir le tableau 3.1)²⁴. Par exemple, dans le cas des SS, 22 % des participants (100) ont reçu 48 % des sommes dépensées (4,2 millions de dollars), la dépense moyenne étant de 42 000 \$. Un autre 20 % des participants (92) ont reçu 26 % des sommes dépensées (2,2 millions de dollars), la dépense moyenne s'établissant à 25 000 \$. D'après les données sur les clients de la JETA, les différences entre les coûts par participant semblent être attribuables à la durée des subventions versées aux particuliers plutôt qu'au type de métier. Comme on l'a expliqué précédemment, les SS consistaient en un remboursement de coûts à la VBNC, aucune période maximale de versement n'ayant été fixée pour chaque personne. Le versement de la subvention se poursuivait tant qu'une personne désignée par la VBNC comme occupant un emploi subventionné continuait à travailler pour un sous-traitant sur le chantier. Cette façon de faire a contribué à faire augmenter les coûts relatifs à certains participants qui ont bénéficié des SS.

Dans le cas du DC et des autres dépenses, moins de 10 % des participants (31) au DC comptaient pour 45 % des sommes dépensées (2,3 millions de dollars), la dépense moyenne étant de 74 000 \$, et un autre 9 % (30) représentaient 19 % des sommes dépensées, la dépense moyenne étant dans ce cas de 25 000 \$. Cette situation s'explique par divers facteurs, dont l'achat d'une formation plus coûteuse à l'intention d'un groupe restreint de personnes, afin de répondre aux besoins spécifiques du projet de la baie de Voisey. Mentionnons, à titre d'exemple : une formation personnalisée de conducteur d'équipement lourd offerte à 24 stagiaires, qui exigeait le maniement d'un équipement semblable à celui utilisé sur le site minier, afin de répondre aux besoins spécifiques du projet de la baie de Voisey (coût moyen approximatif de 88 250 \$); le déplacement de six personnes vers le Nouveau-Brunswick pour suivre un programme de formation en pilotage d'hélicoptère d'une durée de six mois (coût moyen estimatif de 40 000 \$); le financement alloué à la formation de deux personnes en instrumentation industrielle, à un coût moyen de 45 033 \$.

Au total, une somme de 7,4 millions de dollars (54 % des fonds alloués au programme) a été consacrée aux programmes et aux services offerts à 150 personnes (22 %) sur l'ensemble des participants.

²⁴ À noter que les chiffres excluent les dépenses engagées par des tiers, pour lesquelles aucun montant précis n'était enregistré dans la base de données pour chacun des participants.

Tableau 3.1
Dépenses totales et moyennes du programme

	Participants	Pourcentage des participants	Dépenses totales	Pourcentage des dépenses totales	Dépenses moyennes
Dépense en subventions salariales (SS)					
1 000 \$ à 5 000 \$	99	21,6 %	253 581 \$	2,9 %	2 561 \$
5 100 \$ à 10 000 \$	60	13,1 %	454 166 \$	5,2 %	7 569 \$
10 100 \$ à 20 000 \$	108	23,5 %	1 585 639 \$	18,2 %	14 682 \$
20 100 \$ à 30 000 \$	92	20,0 %	2 258 228 \$	25,9 %	24 546 \$
Plus de 30 000 \$	100	21,8 %	4 169 497 \$	47,8 %	41 695 \$
Total des dépenses	459	100 %	8 721 111 \$	100 %	19 000 \$
DC et autres dépenses non liées aux SS					
1 000 \$ à 5 000 \$	100	31,3 %	244 352 \$	4,8 %	2 444 \$
5 100 \$ à 10 000 \$	67	20,9 %	503 114 \$	9,9 %	7 509 \$
10 100 \$ à 20 000 \$	92	28,8 %	1 302 183 \$	25,6 %	14 154 \$
20 100 \$ à 30 000 \$	30	9,4 %	740,413 \$	14,6 %	24 680 \$
Plus de 30 000 \$	31	9,7 %	2 296 064 \$	45,1 %	74 067 \$
Total	320	100 %	5 086 127 \$	100 %	15 894 \$
Dépenses totales consacrées aux programmes et aux services					
1 000 \$ à 5 000 \$	146	21,5 %	358 641 \$	2,6 %	2 456 \$
5 100 \$ à 10 000 \$	95	14,0 %	717 073 \$	5,2 %	7 548 \$
10 100 \$ à 20 000 \$	181	26,6 %	2 643 327 \$	19,1 %	14 604 \$
20 100 \$ à 30 000 \$	108	15,9 %	2 672 916 \$	19,4 %	24 749 \$
Plus de 30 000 \$	150	22,1 %	7 415 281 \$	53,7 %	49 435 \$
Total	680	100 %	13 807 238 \$	100 %	20 305 \$
Source : Données administratives de la JETA					

Les dépenses consacrées aux programmes et aux services offerts aux trois groupes autochtones font également ressortir certaines différences (tableau 3.2). Sur l'ensemble des participants pour lesquels on a inscrit des dépenses, les Métis et les Inuits affichaient la dépense moyenne la plus élevée pour ce qui est des SS (environ 21 000 \$ pour chaque groupe), comparativement aux Innus (pour lesquels la dépense moyenne dépassait à peine 14 600 \$). Comme les Métis ont été les moins nombreux à participer aux SS, les dépenses totales les concernant ont été les plus faibles, se chiffrant à moins de 1 million de dollars. Ce montant était inférieur à la somme totale des dépenses pour les participants innus, qui s'est établie à 1,7 million de dollars. Les Inuits sont ceux qui comptaient le plus grand nombre de participants et dont les dépenses totales liées aux SS ont été les plus élevées, soit environ 4,9 millions de dollars.

Dans le cas du DC et des autres dépenses, les Innus sont ceux qui affichaient les dépenses moyennes les plus élevées, (soit 21 200 \$, par rapport à 15 000 \$ dans le cas des participants métis, et à 13 300 \$, dans celui des participants inuits). Malgré les écarts entre les montants des dépenses moyennes, qui s'expliquent par les différences dans le nombre de

participants, les dépenses totales liées au DC et aux autres dépenses étaient semblables pour les trois groupes, soit de 1,6 à 1,8 million de dollars.

Tableau 3.2
Dépenses du programme selon le groupe autochtone

	Métis	Inuits	Innus	Total
Dépenses en subventions salariales				
1 \$ à 5 000 \$	18,8 %	24,0 %	27,3 %	21,6 %
5 100 \$ à 10 000 \$	12,6 %	13,8 %	9,1 %	13,1 %
10 100 \$ à 20 000 \$	23,3 %	24,0 %	18,2 %	23,5 %
20 100 \$ à 30 000 \$	17,5 %	21,8 %	36,4 %	20,0 %
Plus de 30 000 \$	27,8 %	16,4 %	9,1 %	21,8 %
Total	100 %	100 %	100 %	100 %
Dépenses moyennes	21 125 \$	21 219 \$	14 602 \$	19 257 \$
Dépenses médianes	23 332 \$	18 506 \$	13 011 \$	16 834 \$
Dépenses totales	971 750 \$	4 859 151 \$	1 679 230 \$	7 510 230 \$
Nombre de participants	46	229	115	390
Dépenses liées au DC et autres dépenses non liées aux SS				
1 \$ à 5 000 \$	35,8 %	38,2 %	14,3 %	31,0 %
5 100 \$ à 10 000 \$	13,8 %	26,0 %	22,6 %	20,9 %
10 100 \$ à 20 000 \$	31,2 %	21,1 %	38,1 %	29,1 %
20 100 \$ à 30 000 \$	10,1 %	6,5 %	11,9 %	9,2 %
Plus de 30 000 \$	9,2 %	8,1 %	13,1%	9,8 %
Total	100 %	100 %	100 %	100 %
Dépenses moyennes	14 978 \$	13 257 \$	21 228 \$	15 970 \$
Dépenses médianes	10 123 \$	6 890 \$	13 779 \$	9 674 \$
Dépenses totales	1 632 602 \$	1 630 611 \$	1 783 152 \$	5 046 520 \$
Nombre de participants	109	123	84	316
Dépenses totales consacrées aux programmes et aux services				
1 \$ à 5 000 \$	26,1 %	22,5 %	12,7 %	20,9 %
5 100 \$ à 10 000 \$	13,4 %	14,0 %	11,3 %	13,2 %
10 100 \$ à 20 000 \$	28,2 %	24,1 %	34,0 %	27,5 %
20 100 \$ à 30 000 \$	13,4 %	14,0 %	22,7 %	16,0 %
Plus de 30 000 \$	19,0 %	25,4 %	19,3 %	22,4 %
Total	100 %	100 %	100 %	100 %
Dépenses moyennes	18 341 \$	20 602 \$	23 083 \$	20 686 \$
Dépenses médianes	11 927 \$	15 487 \$	17 601 \$	15 429 \$
Dépenses totales	2 604 422 \$	6 489 630 \$	3 462 450 \$	12 556 402 \$
Nombre de participants	142	315	150	607
Source : Données administratives de la JETA				

On observe également des écarts importants dans l'ensemble des dépenses, qui s'expliquent en grande partie par les différences dans les dépenses totales consacrées aux SS. Les participants inuits sont ceux pour lesquels les dépenses totales ont été les plus élevées, s'établissant à 6,5 millions de dollars, suivis par les participants innus (3,4 millions de dollars). Les participants métis affichaient les dépenses totales les plus faibles, soit 2,6 millions de dollars.

Le faible investissement global consacré aux participantes s'explique par le fait que les femmes ont été moins nombreuses à profiter de la SDRHIIM. Les hommes et les femmes ont participé à des interventions similaires. Les activités visant à promouvoir les métiers non traditionnels auprès des femmes étaient limitées.

La SDRHIIM comportait un engagement visant à promouvoir la participation des femmes à des programmes de formation dans des métiers non traditionnels. La plupart des informateurs clés étaient d'avis que la stratégie de la JETA à cet égard (une bonne partie de la formation étant axée sur des métiers non traditionnels) n'était pas bien définie ou mise en œuvre en tant qu'élément clé du travail du conseil d'administration ou du personnel de la JETA. Certains participants ont reçu de l'aide pour prendre part à l'Option métiers et technologie, un programme de six mois offert au Collège de l'Atlantique Nord, mais les informateurs clés ont indiqué qu'on aurait pu accorder davantage d'importance à ce programme. La VBNC a aussi organisé des ateliers dans les collectivités au cours de la période qui a précédé la création de la JETA. Aucun effort n'a été fait pour développer la capacité du personnel de l'organisme d'orienter les clientes vers une formation dans un métier non traditionnel ou une affectation dans le milieu de travail dominé par les hommes sur le site de la baie de Voisey. Certaines femmes ont vécu une expérience couronnée de succès, mais il s'agit de cas limités par rapport aux possibilités que représentait la promotion des métiers non traditionnels auprès des femmes.

Les données administratives fournissent des détails sur les dépenses du programme relatives aux hommes et aux femmes. En ce qui a trait aux SS, la moyenne des dépenses dans le cas des hommes a été de 20 300 \$, comparé à 17 800 \$ dans le cas des femmes. Pour ce qui est du DC et des autres dépenses, la moyenne des dépenses dans le cas des hommes a été de 16 200 \$, et de 14 600 \$ dans le cas des femmes. La moyenne des dépenses totales consacrées aux programmes et aux services a été de 21 800 \$ dans le cas des hommes, et de 17 600 \$ dans le cas des participantes. Les dépenses totales pour les programmes et services offerts aux hommes se sont chiffrées à 10,7 millions de dollars, comparé à 2,3 millions de dollars dans le cas des femmes. Ce résultat reflète le fait que les hommes et les femmes ont participé aux mêmes genres de programmes de formation, mais que le nombre de femmes inscrites était plus faible. Dans le cas des femmes, la SDRHIIM parrainait uniquement la formation qui était considérée comme « non traditionnelle ».

Question d'évaluation n° 5 : Les fonds ont-ils été dépensés de la façon mentionnée dans les documents de planification?

Les fonds ont été dépensés comme il était prévu dans les documents de planification, à une exception près : une somme résiduelle de 3 millions de dollars à la conclusion hâtive de la SDRHIIM a été réaffectée aux EDRHA. Le montant des dépenses liées aux SS était inférieur de 3 millions de dollars au montant estimé au départ.

Le tableau qui suit rend compte du financement alloué à la SDRHIIM et des dépenses réelles.

Tableau 3.3		
Budget et dépenses de la SDRHIIM		
Description	Montant alloué	Montant réel
Financement alloué	25 millions de dollars	25 millions de dollars
Somme conservée par RHDCC pour couvrir les coûts de prestation	1,8 million de dollars	1,8 million de dollars
Accord de contribution du PDRHA entre le Canada et la JETA	23,2 millions de dollars	23,2 millions de dollars
Coûts du programme	20,7 millions de dollars	16,5 millions de dollars
Frais d'administration	2,8 millions de dollars	2,8 millions de dollars
Coûts totaux	23,2 millions de dollars	19,3 millions de dollars
Somme reportée aux années suivantes		3 millions de dollars
Fonds du programme non dépensés		0,98 million de dollars
Intérêts accumulés jusqu'en septembre 2006		0,02 million de dollars
Surplus total		1,1 million de dollars
Total		23,3 millions de dollars
Sources : Accord de contribution (montants alloués) et données de la JETA (montants réels)		

La majeure partie du financement a été dépensée de la façon prévue, sauf pour les 3 millions de dollars en fonds du programme qui ont été reportés à l'exercice 2006-2007 à la conclusion de la SDRHIIM. De plus, le montant des fonds non dépensés s'élevait à un peu plus d'un million de dollars. Au moment des entrevues, les responsables des EDRHA²⁵ signées avec les Inuits et les Métis avaient préparé un plan pour l'utilisation de ces fonds. Les partenaires de la JETA pour ces deux groupes étaient convaincus qu'ils avaient affecté les fonds à de la formation qui était bel et bien rattachée aux possibilités d'emploi et de développement économique au Labrador, et aux priorités en matière de développement au sein de chaque groupe. Les Innus n'avaient pas encore présenté leur plan à RHDCC au moment où les entrevues ont eu lieu.

²⁵ Dans le cas de chaque EDRHA, les responsables devaient proposer à Service Canada un plan indiquant comment les fonds seraient utilisés.

Le plan opérationnel de la SDRHIIM, qui figure à l'annexe A de l'Accord de contribution du PDRHA, prévoyait un budget de 13,1 millions de dollars pour le volet des SS. La contribution réelle relative à cette intervention a été de 10,2 millions de dollars.

Question d'évaluation n° 6 : Comment a-t-on renforcé la capacité de la JETA?

Compte tenu du contexte unique et du niveau de partenariat entre les groupes autochtones, la JETA a sans cesse été confrontée à des difficultés au niveau de sa capacité et de son organisation, qu'elle n'a pas été en mesure de résoudre. L'organisation avait des points forts, mais le grand nombre de lacunes, notamment en matière de capacité, ont influé sur la mise en œuvre de la SDRHIIM.

Selon les documents examinés dans le cadre de l'évaluation, la structure organisationnelle de la JETA ainsi que diverses politiques à l'appui avaient été mises en place. La structure et les responsabilités de la JETA, y compris son conseil et son secrétariat, étaient mentionnés dans l'accord de contribution. Le CGRR de la SDRHIIM précisait en outre le mécanisme de régie de la JETA, comprenant le droit de vote, le pouvoir de signature et d'approbation, ainsi que les exigences en matière de rapport. La *politique de la Joint Voisey's Bay Employment and Training Authority (JETA) relative aux ressources humaines*, élaborée en janvier 2005, comprenait une clause sur les conflits d'intérêts. Les descriptions de travail ont été rédigées et mises à jour au fur et à mesure de l'évolution des tâches. La formation régulière des employés était limitée : les conseillers en counselling ont reçu deux semaines de formation consacrée à l'orientation et à l'utilisation du système de gestion de cas (SRCGR).

Le renforcement des capacités de la JETA n'a pas été un exercice simple. Son modèle de gouvernance était unique en son genre dans la région. C'était la première fois que les trois groupes autochtones collaboraient à une initiative de ce genre, tous ensemble avec un partenaire du secteur privé. Le secrétariat constituait lui aussi une première, puisqu'il était formé d'employés provenant des trois groupes autochtones et que les conseillers en orientation professionnelle se trouvaient dans cinq collectivités autochtones éloignées du siège social de la JETA. De plus, le conseil d'administration et les employés de l'organisme avaient pour mandat de dépenser, dans une période relativement courte, une somme considérable afin d'élaborer une stratégie complexe de développement des ressources humaines.

Le bilan documentaire et les informateurs clés ont permis de dégager des points forts en ce qui a trait au renforcement des capacités, notamment :

- Les compétences et le savoir des partenaires et des employés innus, inuits et métis relatifs aux besoins de leurs populations respectives et à ceux de la VBNC par rapport au projet, ont beaucoup aidé. L'entreprise a affecté un gestionnaire de la formation possédant de l'expérience dans un développement nordique semblable ainsi qu'un expert-conseil, afin qu'ils donnent un bon coup de pouce à la JETA en ce qui concerne le renforcement des capacités de l'organisme et la gestion des programmes de formation, ce qui s'est avéré crucial pour l'organisation d'un projet de cette envergure dans le délai imparti.

- Les conseillers en emploi communautaires qui avaient déjà collaboré avec la VBNC aux premiers travaux d'élaboration de la stratégie en matière de ressources humaines propre au projet de la baie de Voisey, ont été rappelés pour travailler auprès de la JETA, ce qui a permis à l'organisme de démarrer avec des employés qui avaient une bonne connaissance de certains aspects de leur rôle et qui connaissaient bien les clients éventuels.
- On a fait preuve de souplesse en modifiant la structure pour ajouter des ressources à la comptabilité de façon à renforcer cette fonction; pour affecter du personnel exclusivement à l'entrée de données sur les clients dans le SRCGR, lorsqu'on a constaté certaines lacunes à ce chapitre; et pour centraliser le personnel afin d'administrer le haut niveau des fonds dépensés en formation au cours de la dernière année du projet.

Les faiblesses sur le plan du renforcement des capacités mettent en évidence les difficultés liées aux ressources humaines que présentait la mise sur pied de l'initiative. Parmi les difficultés, mentionnons :

- Le milieu de travail était difficile. Le conseil d'administration de la JETA s'est retrouvé aux prises avec des conflits internes et la politique, ce qui a retardé certaines décisions. Cela signifiait également que le gestionnaire et le personnel travaillaient en grande partie sans directive claire.
- La dynamique de la toute première collaboration entre les trois groupes autochtones a créé des difficultés au sein du partenariat. Le fait ayant été reconnu, des interventions liées au renforcement de l'esprit d'équipe ont eu lieu pour tenter de rétablir l'harmonie au sein du partenariat.
- Le personnel n'avait pas l'expérience nécessaire pour monter un projet de cette envergure, ce qui a créé des problèmes sur le plan de la gestion financière et de la gestion du programme qui n'ont pas été entièrement corrigés. Les informateurs clés ont fait remarquer que d'autres modèles de dotation avaient été envisagés, mais que les partenaires autochtones de la JETA les avaient écartés car ils voulaient une nouvelle organisation dotée d'employés autochtones. Une des solutions de rechange consistait à détacher des employés d'autres organisations ayant de l'expérience en gestion de programmes. Une autre encore, proposée par la VBNC, était de faire en sorte que le secrétariat lui soit subordonné. Elle pourrait ainsi superviser et soutenir l'effectif, pour ensuite intégrer au sein de l'entreprise certains de ces employés jugés nécessaires à l'exploitation.
- La formation des employés s'est faite en grande partie en cours d'emploi ou pendant une brève séance d'orientation, ou encore selon la méthode de l'apprentissage « sur le tas ». On a procédé de cette façon même si la plupart des employés travaillaient à distance et occupaient des postes exigeant des compétences en orientation et en administration de programmes. La plupart des informateurs clés estimaient que cette situation avait contribué à l'absence d'orientation parmi les employés. Le manque de compétences en informatique chez certains employés s'est répercuté sur les données saisies dans le système de gestion de cas.

- Il a été difficile de gérer les conseillers à distance, car ils se trouvaient dans six collectivités différentes. Il faut du temps pour mettre ce genre de dispositions sur pied et le gestionnaire de la JETA manquait d'expérience et de temps pour le faire. En outre, les conseillers n'avaient pas beaucoup d'expérience par rapport à leurs fonctions ou de formation connexe. Il y a eu peu de déplacement vers les collectivités pour contrôler le travail de ces employés, ce qui a contribué à une absence d'orientation dans le travail de ces derniers.
- Au sein de chacune des organisations politiques autochtones, il y avait un coordonnateur d'emploi qui était nommé et rémunéré par la SDRHIIM. Cet employé avait le dernier mot sur le choix des stagiaires et participait au groupe de travail de la JETA. Certains informateurs clés avaient l'impression que cette fonction faisait double emploi par rapport à la capacité et au rôle de la JETA, ce qui nuisait au rendement et qui a créé une certaine confusion relativement aux rôles.
- La plupart des informateurs clés ont constaté qu'il était difficile d'amener les Innus à s'impliquer tout au long de la mise en œuvre de la SDRHIIM, que ce soit comme membres du conseil d'administration, comme employés de la JETA ou comme participants. Il n'y avait aucun employé innu au siège social de la JETA, ce qui isolait le conseiller communautaire. Il a été difficile de doter un poste de conseiller à Natuashish, de sorte que le conseiller de Sheshatshiu a dû desservir la collectivité à distance. Les membres des deux collectivités ne parlaient pas le même dialecte, si bien que la communication posait certains problèmes.

En résumé, la JETA se heurtait continuellement à des problèmes sur le plan de la capacité et elle était incapable de les résoudre.

Question d'évaluation n° 7 : A-t-on réussi à toucher les collectivités et les clients ciblés?

Sur le plan de la participation autochtone au marché du travail, les Métis étaient sous-représentés parmi les clients qui recevaient de l'aide de la SDRHIIM.

Pour déterminer dans quelle mesure la SDRHIIM a touché la population qu'elle visait, on a utilisé le répertoire des compétences constitué par la VBNC dans le cadre de son plan de ressources humaines relatif au projet. Au moment de l'examen des données de base de la SDRHIIM, en décembre 2004, un total de 1 813 Autochtones avaient manifesté leur intérêt à travailler sur le site de la baie de Voisey. L'utilisation de ce nombre pour estimer la population cible de la SDRHIIM est quelque peu problématique, puisque les particuliers intéressés à travailler sur le site n'étaient pas nécessairement tous inscrits dans le répertoire. Afin de fournir un plus vaste contexte pour l'analyse du service d'approche, on a également examiné la répartition des participants sur le marché du travail par groupe autochtone, en se fondant sur les données du Recensement de 2001. Les données sur le profil sont présentées au tableau 3.4, de même que les données sur les participants qui étaient enregistrées dans la base de données de la JETA selon groupe autochtone²⁶.

²⁶ Le nombre de participants est inférieur au nombre total de clients inscrits dans la base de données administratives de la JETA, étant donné qu'il n'y avait aucun identifiant de groupe autochtone dans 77 cas et que les participants qui n'avaient reçu que des services d'orientation partiels avaient été exclus.

Tableau 3.4
Profil du bassin de participants, et participants à la SDRHIIM
selon le groupe autochtone

Groupe autochtone	Métis	Inuits	Innus	Total
Nombre dans le répertoire de la VBNC	440	843	530	1 813
Pourcentage dans le répertoire de la VBNC	24,3 %	46,5 %	29,2 %	100 %
Proportion d'Autochtones de Terre-Neuve-et-Labrador sur le marché du travail – Recensement de 2001	47,4 %	42,3 %	10,3 %	100 %
Nombre de participants à la SDRHIIM (SS ou en DC)*	171	427	187	785
Proportion de participants à la SDRHIIM	21,8 %	54,4 %	23,8 %	100 %
* Exclut les participants qui ont bénéficié seulement des SAE				

Dans le tableau qui précède, on constate que les Inuits constituaient le groupe autochtone le plus important dans le répertoire (47 %) et le groupe le plus important de participants à la SDRHIIM (54 %) à avoir reçu des services (à l'exclusion des participants qui n'ont reçu que des SAE). Même si les Innus constituaient 29 % du répertoire, ils représentaient 24 % des participants à la SDRHIIM; les Métis représentaient 24 % du répertoire et 22 % des participants à la stratégie. Selon cette mesure générale de la portée, la SDRHIIM a donc touché plus d'Inuits que de Métis ou d'Innus.

Cependant, par rapport au grand bassin de participants au marché du travail, les Métis étaient nettement sous-représentés parmi les clients de la SDRHIIM. Selon les données du Recensement de 2001, les Métis représentaient 47 % de la population active autochtone au Labrador, mais seulement 22 % des participants à la SDRHIIM ayant bénéficié des SS ou du DC. Ces données sont à l'opposé de celles qui concernent les Inuits, lesquels représentaient 42 % de la main-d'œuvre et 54 % des participants à la SDRHIIM, et à celles concernant les Innus, qui représentaient seulement 10 % de la main-d'œuvre et 24 % des clients.

Pour ce qui est de la participation globale, la SDRHIIM a touché le bassin éventuel de participantes métisses et inuites mieux qu'elle ne l'a fait dans le cas des participantes innues. Les femmes autochtones étaient fortement sous-représentées par rapport à leur taux de participation à la population active.

Deux des objectifs de la SDRHIIM étaient la participation équitable des femmes et l'incitation à exercer des métiers non traditionnels. Dans l'ensemble, les femmes autochtones étaient légèrement sous-représentées dans les activités de la SDRHIIM par rapport à leur profil dans le répertoire initial (26 % des participants comparativement à 32 % dans le répertoire). Les femmes métisses et inuites étaient réparties assez uniformément dans le répertoire et les activités de la SDRHIIM, les femmes métisses représentant 22 % du répertoire et 24 % des participants, et les femmes inuites, 25 % des participants à la SDRHIIM et 27 % du bassin. Les femmes innues étaient sous-représentées dans les activités de la SDRHIIM (34 % des participants comparativement à 44 % dans le bassin).

Il convient de noter que le répertoire de la VBNC représente un bassin « de base » lorsqu'on évalue les résultats de la SDRHIIM. Tant dans le bassin que dans la population des participants à la SDRHIIM, les femmes autochtones étaient nettement sous-représentées par rapport à leur taux de participation à la population active, qui était de 49 % lors du Recensement de 2001. Puisque la SDRHIIM visait à tendre la main aux femmes, on pouvait raisonnablement s'attendre à ce qu'une plus forte proportion de femmes participent au programme comparativement à leur nombre dans le bassin, qui constituait une référence pour la population cible de la SDRHIIM. Les efforts visant à encourager les femmes à exercer des métiers non traditionnels se sont limités à plusieurs ateliers d'information sur l'emploi, et au parrainage de 15 participantes aux programmes d'orientation sur les métiers et la technologie offerts par le Collège de l'Atlantique Nord. Toutefois, presque tous les programmes d'acquisition de compétences subventionnés par la SDRHIIM étaient axés sur des métiers que l'on jugeait non traditionnels pour les femmes. Certains informateurs clés avaient l'impression que les femmes réussissaient bien sur le plan de l'emploi dans les métiers non traditionnels et les postes de supervision à la VBNC.

Les participants à la SDRHIIM avaient un profil scolaire semblable à celui du bassin de candidats potentiels.

Les faibles niveaux de scolarité ont été reconnus comme une caractéristique de la population cible de la SDRHIIM, et les participants que la stratégie a touchés avaient un profil semblable. En tout, 48 % des participants à la SDRHIIM n'avaient pas terminé leurs études secondaires dans le système d'enseignement régulier, et 15 % d'entre eux n'avaient terminé que le cours primaire. Les personnes que contenait le bassin de candidats avaient un niveau de scolarité semblable, 50 % d'entre elles n'ayant pas terminé leurs études secondaires.

Le profil scolaire différait selon le groupe autochtone (tableau 3.5). Les participants métis affichaient les niveaux de scolarité les plus élevés : 46 % d'entre eux avaient fait des études postsecondaires, 42 % ayant obtenu un diplôme d'un an ou deux, et seulement 25 % n'avaient pas terminé leurs études secondaires. Parmi les membres du bassin, 31 % des Métis n'avaient pas terminé leurs études secondaires. Chez les Inuits qui ont pris part à la SDRHIIM, 25 % avaient fait des études postsecondaires (21 % ayant obtenu un diplôme d'un an ou deux) et 45 % n'avaient pas terminé leurs études secondaires.

Par contre, 54 % des Inuits qui faisaient partie du bassin n'avaient pas terminé leurs études secondaires. Les participants innus à la SDRHIIM affichaient le plus faible taux de scolarité et avaient un profil scolaire inférieur à celui des Innus du bassin. Seulement 5 % d'entre eux avaient fait des études postsecondaires, et 86 % n'avaient pas terminé leurs études secondaires, 33 % de ces participants n'ayant terminé que le cours primaire. Dans le bassin, 56 % des Innus n'avaient pas terminé leurs études secondaires.

Tableau 3.5
Proportion de clients selon le niveau de scolarité et le groupe autochtone

Niveau de scolarité	Métis	Inuits	Innus	Total
8 ^e année ou moins	8,1 %	11,1 %	33 %	15, %
Études secondaires partielles	16,5 %	34,3 %	52,7 %	32,4 %
Diplôme d'études secondaires	28,9 %	30,0 %	9 %	24,9 %
Études postsecondaires partielles – aucun diplôme	3,2 %	1,9 %	1,1 %	2,1 %
Diplôme d'un an ou deux	41,9 %	20,5 %	2,7 %	23,8 %
Diplôme de trois ans/ grade universitaire	1,4 %	2,2 %	1,6 %	1,8 %
Total	100 %	100 %	100 %	100 %
Nombre de participants	284	370	188	842
Source : Données administratives de la JETA				

Le quart des participants à la SDRHIIM avaient terminé leurs études secondaires et 27 % d'entre eux avaient au moins suivi des études postsecondaires, 24 % de ces derniers ayant obtenu un diplôme d'un an ou deux. Le nombre de participants détenant un diplôme ou un grade a fortement diminué au cours des premières années, le pourcentage passant de 37 % en 2003 à 25 % en 2004, puis à 9 % en 2005. Ce phénomène peut expliquer le virage par rapport aux mesures d'aide (des SS au DC) au cours de la dernière année, les participants qui n'avaient pas de diplôme d'études postsecondaires étant plus susceptibles d'avoir besoin de formation.

La SDRHIIM a touché les jeunes qu'elle ciblait.

Le cadre d'évaluation de la SDRHIIM établissait également un objectif consistant à améliorer les perspectives d'emploi des jeunes Autochtones. Selon les données administratives, l'âge moyen des participants était de 32 ans, ce qui représente une diminution par rapport à 2003-2004 et à 2005 (soit 33 ans et 29 ans, respectivement). Cette diminution de l'âge est mise en évidence par l'augmentation importante du nombre de participants âgés de moins de 25 ans, qui représentaient 24 % des participants en 2003 et en 2004, mais près de la moitié des participants (49 %) en 2005. Les participants âgés de 45 ans ou plus représentaient le plus petit groupe de clients, avec une proportion globale de 14 % et peu de fluctuations d'une année à l'autre. Il n'y avait aucune différence notable entre les profils d'âge des différents groupes autochtones. À noter que le répertoire des compétences de la VBNC ne contenait pas de données sur l'âge. Toutefois, à l'époque du Recensement de 2001, 36 % des Autochtones du Labrador avaient moins de 29 ans.

Les informateurs clés ont indiqué qu'aucun volet particulier n'était axé sur la jeunesse, à l'exception de deux symposiums destinés aux jeunes et aux élèves du secondaire qui ont reçu un accueil favorable. Les informateurs ont toutefois fait remarquer que bon nombre de stagiaires avaient moins de 30 ans, de sorte que les jeunes ont bénéficié d'une part importante de la formation. Le service de placement d'étudiants pendant l'été n'a pas été offert comme prévu, en raison d'un manque de participation de la part des employeurs et de l'impossibilité d'héberger des jeunes sur place pendant la phase de construction.

Aucune stratégie globale de communication n'a été élaborée pour la SDRHIIM. Les activités de communication consistaient principalement à annoncer la formation offerte par l'entremise des conseillers en orientation professionnelle œuvrant dans les collectivités.

La JETA n'a préparé aucune stratégie de communication. Les entrevues avec les informateurs clés et le bilan documentaire ont révélé que RHDCC avait fait pression pour obtenir une stratégie, notamment en vue de faire connaître les histoires de réussite. La JETA a créé un site Web et a financé une trousse d'information multimédia sur les carrières à la baie de Voisey, qui a été mise au point par la VBNC. La trousse a été affichée sur le site Web, et des CD ont été distribués dans les écoles. À la fin de 2004, des séances d'information portant sur les possibilités d'emploi à la baie de Voisey ont été offertes dans 10 collectivités.

Les autres communications avec les clients et les collectivités cibles se sont faites par l'intermédiaire des conseillers en orientation professionnelle de la JETA, et par les employés des partenaires autochtones de l'organisme qui se trouvaient dans les collectivités. Les communications étaient principalement axées sur la publicité relative à des programmes de formation particuliers, puisque ceux-ci étaient approuvés par le conseil de la JETA. Les programmes ont aussi été annoncés dans les stations radio communautaires, les journaux et les bureaux des bandes. Les membres du personnel de la JETA qu'on a interrogés, ont dit avoir appris avec le temps que le contact direct (de porte à porte) était le moyen le plus efficace pour joindre d'éventuels stagiaires. Ils ont toutefois remarqué qu'il arrivait souvent qu'on manque d'information préalable sur les possibilités de formation pour bien les expliquer aux personnes susceptibles d'être intéressées.

Les participants à la SDRHIIM et les membres des collectivités qui ont participé aux groupes de discussion ont confirmé que les communications portaient sur les possibilités de formation; ils se souvenaient en outre d'avoir obtenu cette information en consultant les affichages dans le bureau du conseil de bande ou directement auprès du conseiller en orientation professionnelle de la JETA. Personne ne se souvenait que la JETA avait fourni des renseignements sur les services d'orientation professionnelle ou de l'information sur les carrières et le marché du travail en ce qui concernait les carrières au site de la baie de Voisey; plusieurs personnes estimaient qu'il fallait plus d'information de ce genre.

La JETA a organisé deux symposiums : un à l'intention des étudiants et l'autre pour les jeunes, auxquels ont pris part 30 participants en tout. On considère qu'il s'agit de réussites. Par ailleurs, les communications avec les personnes qui fréquentaient toujours un établissement scolaire ne faisaient pas partie des priorités.

Les informateurs clés ont fait remarquer qu'il était quelque peu risqué de se fier aux conseillers en orientation pour faire passer le message. Dans certains cas, ces derniers subissaient la pression des organismes autochtones de leur collectivité, ce qui a pu influencer sur le choix des stagiaires. En conséquence, on a eu l'impression que certaines personnes qui auraient pu être admissibles ou intéressées n'ont pas été informées des possibilités de formation. De plus, il n'y avait pas de conseiller en orientation dans toutes les collectivités autochtones. Les conseillers ne se déplaçaient pas beaucoup (certains ne

semblaient pas vouloir voyager) et ils comptaient sur les représentants présents dans les autres collectivités pour annoncer la formation offerte. Cette façon de faire a quelque peu aidé mais, selon certains informateurs clés, la portée aurait été beaucoup plus grande s'il y avait eu plus d'employés sur place et si la JETA avait pu consacrer des ressources à cette activité.

Question d'évaluation n° 8 : Dans quelle mesure a-t-on pu coordonner la SDRHIIM avec les autres services d'emploi offerts aux travailleurs autochtones?

La JETA a entretenu des relations fructueuses avec les responsables des EDRHA et les organisations autochtones concernées au sujet des décisions relatives aux programmes de formation et à la sélection des participants. Aucun processus n'a été mis en place pour coordonner les investissements consacrés à la formation avec d'autres organisations (EDRHA, Service Canada, Affaires indiennes et du Nord); cependant, peu de participants ont profité du financement offert dans le cadre d'une EDRHA ou d'une EDMT.

L'accord de contribution comportait une exigence selon laquelle le secrétariat de la JETA devait maintenir une liaison étroite avec l'AIL, la nation innue et les coordonnateurs d'emploi de la NML, les fournisseurs de services de formation, ainsi que les employés clés de RHDC et du ministère provincial des services à la jeunesse et de l'enseignement postsecondaire.

Les informateurs clés ont fait remarquer que le conseil de la JETA avait facilité l'arrimage avec les EDRHA signées par les Inuits et les Métis, et que ces liens avaient permis d'obtenir des noms de clients susceptibles de suivre une formation. Pour ce qui est des Innus, des liens avaient été établis par l'intermédiaire de la nation innue plutôt que directement avec les responsables de l'EDRHA, et l'on supposait que la nation innue diffuserait cette information; cependant, comme on l'a fait remarquer plus tôt, il a été difficile d'établir de bons rapports avec les organisations innues. Un groupe de travail de la JETA, constitué de représentants de l'organisme, de coordonnateurs d'emploi des trois partenaires autochtones et de représentants de la VBNC, a été créé pour informer les membres du conseil de la JETA des besoins en matière de formation et pour lui faire des recommandations au sujet des propositions présentées par des fournisseurs de formation concernant des programmes particuliers. Selon les informateurs clés, ce processus a donné de bons résultats. Comme on l'a fait remarquer plus tôt, les coordonnateurs d'emploi étaient également chargés de la dernière approbation des participants retenus par la JETA, ce qui a été perçu comme un dédoublement de l'effort et des rôles.

Des informateurs clés ont mentionné qu'aucun processus en place ne permettait de déterminer si des personnes avaient déjà reçu de la formation financée par d'autres organisations (EDRHA, Service Canada, Affaires indiennes et du Nord). Un tel mécanisme aurait pu fournir des renseignements au sujet des résultats antérieurs sur le plan de la formation, des cessations d'emploi ou des paiements excédentaires.

L'accord de contribution précisait également que l'Association inuite du Labrador, la nation innue et la nation des Métis du Labrador étaient tenues de coordonner l'utilisation de leurs ressources respectives avec la JETA, comme les fonds provenant d'une EDRHA,

pour financer le développement de compétences relatives au projet de la baie de Voisey (p. ex., capacités entrepreneuriales ou en tant que fournisseur). Rien n'indiquait que cela avait été fait. Certains informateurs ont déclaré que les gestionnaires des EDRHA avaient d'autres priorités sur lesquelles ils se concentraient, laissant ainsi la responsabilité du projet de la baie de Voisey à la JETA.

D'après les données administratives de la JETA, au cours de la période pendant laquelle les participants ont bénéficié des programmes et des services de l'organisme, seulement 10 % des participants à la SDRHIIM avaient reçu de l'aide en vertu d'une EDRHA. Dans presque tous les cas, il s'agissait d'une intervention liée au DC. Le chevauchement avec l'EDMT était moins important que celui observé dans le cas des EDRHA. Moins de 6 % des participants à la SDRHIIM avaient aussi bénéficié d'une EDMT, et seulement 3 % avaient reçu des prestations d'emploi offertes dans le cadre de l'EDMT.

3.3 Réussite du programme

Question d'évaluation n° 9 : Dans quelle mesure la SDRHIIM a-t-elle amélioré la capacité de la région à répondre aux besoins des populations autochtones?

Le niveau de financement et le modèle de gouvernance de la SDRHIIM envoyaient un message clair, à savoir qu'il s'agissait d'une initiative importante, dirigée par les Autochtones et qui visait à remédier aux problèmes liés au marché du travail qui duraient depuis longtemps. L'initiative a permis d'améliorer considérablement, bien que temporairement, la capacité à satisfaire les besoins des populations autochtones.

Certains informateurs ont commenté le fait que l'investissement de plus de 23 millions de dollars grâce à la SDRHIIM envoyait un message clair, qui démontrait que des efforts sérieux et importants étaient faits afin d'aider les travailleurs autochtones à saisir les occasions qu'offrait le projet et à développer les ressources humaines autochtones en général. Le fait d'habiliter les groupes autochtones à décider, de concert avec la VBNC, de la façon dont les fonds seraient dépensés et de l'administration de la stratégie, a été vu comme un élément important pour donner confiance aux peuples autochtones qu'ils peuvent s'attaquer eux-mêmes aux problèmes d'emploi auxquels ils sont confrontés, en collaboration avec d'autres partenaires.

Les contributions de 23,2 millions de dollars à la SDRHIIM se sont traduites par une allocation annuelle moyenne de 6,6 millions de dollars sur une période de 3,5 ans (incluant l'exercice 2006-2007, au cours duquel des fonds ont été transférés aux EDRHA). Par ailleurs, les quatre EDRHA conclues au Labrador avec les groupes inuits, les Innus-Mushuau, les Innus-Sheshatshiu et les Métis ont reçu, au total, 4,7 millions de dollars par année sous forme de contributions et de fonds provenant des programmes de l'assurance-emploi au cours de la période de mise en œuvre de la SDRHIIM. Le financement de la stratégie représentait une augmentation de 142 % du financement fédéral consacré au développement de la main-d'œuvre autochtone au cours de cette période.

La JETA a employé jusqu'à 11 personnes, y compris des conseillers en emploi dans cinq collectivités. Le personnel responsable des quatre EDRHA a oscillé entre 10 et 13 employés (en tout) pendant la période de fonctionnement de la SDRHIIM. Cette dernière a donc fait doubler les ressources humaines employées par l'entremise des EDRHA pour exécuter des programmes du marché du travail destinés aux peuples autochtones.

Rien n'indique que la SDRHIIM a eu d'importantes répercussions à plus long terme sur la capacité de répondre aux besoins des peuples autochtones dans la région. La JETA a cessé ses activités lorsque le financement de la SDRHIIM a pris fin, et peu de membres du personnel de l'organisme entrevoyaient des possibilités d'emploi dans des domaines connexes après la fin du projet.

Il y a eu certaines répercussions temporaires sur la capacité de formation dans la région grâce à des projets conjoints et à certains collèges privés. Plusieurs informateurs ont commenté le fait que le recours au collège public (Collège de l'Atlantique Nord) pour dispenser de la formation à contrat avait été restreint, ce qui est confirmé dans la documentation. Selon eux, cette situation s'expliquait par plusieurs facteurs : l'intérêt de la VBNC à l'égard de projets conjoints avec les groupes autochtones, la perception qu'avaient les partenaires autochtones (en particulier les Innus) de la faible capacité du collège à répondre à leurs besoins, et la préférence des membres du conseil de la JETA envers les fournisseurs de formation du secteur minier qui pouvaient le mieux répondre aux besoins.

Question d'évaluation n° 10 : Dans quelle mesure la SDRHIIM a-t-elle généré de nouvelles connaissances qui se sont traduites par l'amélioration des politiques et des services gouvernementaux offerts aux populations autochtones?

Certaines leçons ont été tirées de la SDRHIIM et mises en pratique au moment de la mise en œuvre du programme de Partenariat pour les compétences et l'emploi des Autochtones (PCEA).

Les informateurs clés de RHDCC ont indiqué que les enseignements tirés de la SDRHIIM quant à l'importance de la formation des employés et à la création de partenariats, avaient été utiles pour gérer la mise en œuvre de projets dans le cadre du programme de Partenariat pour les compétences et l'emploi des Autochtones (PCEA). RHDCC a conçu une trousse de démarrage pour le suivi, qui devait être utilisée dans le cadre des projets du PCEA en raison des problèmes qu'a connus la JETA sur le plan de la gestion financière et de la présentation de rapports au ministère.

Des représentants de la JETA ont assisté à un atelier national portant sur le programme de PCEA, au cours duquel ils ont partagé leurs points de vue sur ce que le projet leur avait appris. Par ailleurs, les informateurs clés n'ont pas mentionné que d'autres leçons apprises avaient été documentées ou partagées à des fins d'élaboration de politiques.

Question d'évaluation n° 11 : La SDRHIIM a-t-elle contribué à améliorer la capacité de remédier aux problèmes auxquels se heurtent les Autochtones au niveau de l'emploi?

La SDRHIIM a contribué à l'amélioration des pratiques en matière d'emploi dans les divers milieux de travail, ainsi qu'à la participation de la VBNC, de ses sous-traitants et des syndicats concernés à l'étape de la construction. Toutefois, une approche davantage axée sur la collaboration aurait permis de mieux résoudre les problèmes auxquels se heurtaient les Autochtones au niveau de l'emploi.

La VBNC a entrepris un certain nombre d'activités hors du contexte de la SDRHIIM. L'entreprise compte une division des affaires autochtones pour le projet de la baie de Voisey, qui est dotée d'un personnel de 20 employés et qui fournit une gamme de services et de programmes. Les informateurs clés ont formulé des commentaires sur le programme novateur que la VBNC avait mis en œuvre en vue de perfectionner et de conserver son effectif autochtone pour la phase d'exploitation. Certains étaient d'avis que la participation de la VBNC à la table de la JETA avait sensibilisé l'entreprise aux obstacles auxquels les peuples autochtones sont confrontés dans leurs collectivités et en cherchant à obtenir de la formation. Dans ce sens, la SDRHIIM a amélioré les initiatives de la VBNC. Le programme d'alphabétisation en milieu de travail, conçu par la JETA, a été transmis à la VBNC pour qu'elle s'en serve dans l'élaboration de son programme-maison. Les participants de la JETA et les membres des collectivités qui ont pris part aux groupes de discussion ont fait état de quelques pratiques positives de la VBNC. Celles-ci incluent la formation sur l'équité entre les sexes, qui offerte sur place, et le fait que la VBNC amène des aînés sur le site pour les familiariser (et, par leur entremise, d'autres membres des collectivités) avec le milieu de travail.

Pendant la phase de construction, la VBNC est parvenue à réunir 18 syndicats et à conclure une entente selon laquelle la préférence au niveau de l'embauche irait d'abord aux Innus et Inuits qui étaient déjà des travailleurs syndiqués, puis aux Innus et Inuits qui avaient adhéré au syndicat, et enfin à l'ensemble des syndiqués. On a mentionné qu'il s'agissait d'une première entente de ce genre durant un projet de construction.

Les participants à la JETA et les membres des collectivités qui ont pris part aux groupes de discussion ont relevé une série de problèmes auxquels sont continuellement confrontés les Autochtones intéressés à travailler au projet de la baie de Voisey, notamment :

- des obstacles culturels (le fait d'être loin de chez soi et le manque de soutien de la part des collègues de travail et des superviseurs);
- des problèmes de langue (seul l'anglais est utilisé au travail);
- la piètre qualité de l'hébergement sur place;
- le manque d'expérience de travail dans ce genre de milieu (il y a des règles strictes sur le site de la baie de Voisey);

- un site d'exploitation à accès aérien (même si Nain se trouve à proximité, les gens ne peuvent faire la navette. Le fait d'être loin de chez soi fait en sorte qu'il est difficile de veiller à ce que les corvées soient faites et exerce une pression sur les autres membres de la famille);
- l'insuffisance des services de garde dans les collectivités lorsque les femmes sont au travail sur le chantier;
- le cadre de travail non traditionnel dans le cas des femmes.

On considère que le projet de la baie de Voisey a eu diverses répercussions sur les collectivités elles-mêmes, depuis les avantages positifs de l'emploi direct ou indirect jusqu'à certains effets négatifs ayant entraîné des changements au mode de vie, du fait que le revenu disponible dans les collectivités avait augmenté. Cependant, certains membres des collectivités qui ont participé aux groupes de discussion estimaient que l'entreprise et les collectivités elles-mêmes devaient en faire plus pour renseigner la population au sujet du projet, afin qu'elle puisse faire des choix et se préparer à y travailler. Au moment de l'évaluation, la VBNC amorçait un processus quinquennal de contrôle et de production de rapports socio-économiques dans sept collectivités autochtones à l'appui de son travail.

Le document intitulé *Examen des données de base de la population active du projet de la baie de Voisey pour la Stratégie de développement des ressources humaines innues, inuites et métisses (SDRHIIM) – Rapport provisoire* comprenait une évaluation du plan de recrutement des femmes préparé par la VBNC, qui avait été élaboré dans le cadre de l'engagement de l'entreprise envers le gouvernement provincial. Dans ce plan, l'entreprise mentionnait que le processus était en cours. Pour ce qui est des femmes autochtones, le plan précisait que la VBNC entendait collaborer avec les organisations œuvrant dans le domaine de la santé et de l'éducation, pour trouver des moyens de réagir aux problèmes des femmes à l'échelle communautaire, et pour répondre à un certain nombre des préoccupations soulevées par les groupes concernant l'hébergement sur les lieux du travail. Le plan ne traitait toutefois pas en détail des obstacles auxquels les femmes autochtones étaient confrontées ou des mesures prévues (telles que la garde d'enfants dans la collectivité, un obstacle au recrutement et à la conservation de l'effectif).

On ne sait pas exactement quel était le rôle de la SDRHIIM en ce qui a trait au plan de recrutement des femmes, élaboré par la VBNC. L'accord de contribution prévoyait que la JETA établirait un objectif quantifiable relativement à l'emploi des femmes, et qu'elle mettrait en œuvre le plan de recrutement des femmes élaboré par la VBNC. Les informateurs clés n'étaient pas au courant de ce rôle. Dans certains cas, ils ignoraient l'existence du plan de la VBNC et étaient incapables de mentionner quelque mesure que ce soit qu'aurait prise la JETA pour collaborer à la préparation du plan avec la VBNC. Étant donné que la majeure partie de la formation était axée sur des métiers jugés non traditionnels pour les femmes, l'évaluation permettait de conclure qu'il aurait fallu établir un partenariat efficace entre la JETA et la VBNC pour promouvoir l'emploi des femmes.

Question d'évaluation n° 12 : Dans quelle mesure la SDRHIIM a-t-elle permis aux peuples autochtones d'améliorer leurs compétences et d'accroître les possibilités d'expérience de travail, de façon à ce qu'ils soient plus aptes à participer à la vie communautaire, à soutenir la concurrence dans le marché du travail, à obtenir un emploi et à le conserver?

On a observé des répercussions positives sur les compétences et l'expérience acquises par les travailleurs autochtones, qui leur permettront d'accroître leur taux de participation au marché du travail et, dans une certaine mesure, d'améliorer l'accès à des emplois pendant la phase d'exploitation du projet de la baie de Voisey. Toutefois, à ce stade-ci, les effets se font surtout sentir par rapport aux compétences acquises qu'au niveau des véritables emplois obtenus dans le cadre du projet.

La plupart des informateurs clés ont fait état de gains positifs réalisés grâce à l'investissement dans la SDRHIIM, à savoir l'expérience de travail offerte durant la phase de construction et l'éventail de programmes de formation. Bon nombre d'entre eux ont mentionné des exemples précis de réussite sur le plan de la formation, notamment celle des conducteurs d'équipement lourd, des ouvriers au concentrateur, des techniciens en exploitation minière, des spécialistes de l'abattage à l'explosif et des experts en instrumentation.

La formation a été jugée plus efficace lorsque la présélection des candidats était faite de manière rigoureuse, en collaborant avec la VBNC pour déterminer les exigences professionnelles, en assurant la liaison avec les établissements de formation concernant les particularités des programmes, et en sachant quels étaient les besoins des stagiaires en matière de compétences.

Quelques informateurs clés ont formulé des commentaires concernant les répercussions positives des SS. Ils ont mentionné que les SS avaient procuré de nombreux avantages intangibles, comme le fait de s'habituer au mode de vie dans un campement minier, d'être loin de chez soi deux semaines de suite, de se familiariser avec le fonctionnement du service de navette aérienne, et d'apprendre la façon de travailler dans un tel milieu. Cela signifie que bon nombre de participants devaient s'adapter. Il était très important qu'ils s'exercent à évoluer dans ce contexte régulièrement et qu'ils s'endurcissent. À titre d'exemple pour illustrer les résultats, la VBNC disposait de 11 semaines pour mettre en route le concentrateur de la mine, et l'effectif était prêt. Les Autochtones ont effectué 2,4 millions d'heures de travail pendant la phase de construction; bon nombre des employés autochtones n'avaient jamais travaillé dans ce genre de cadre auparavant.

Le sondage auprès des participants à la SDRHIIM a permis de recueillir des commentaires sur l'utilité des services et des programmes par rapport à l'emploi, aux compétences et à l'expérience de travail. Dans l'ensemble, les répondants au sondage ont attribué aux services et aux programmes une meilleure cote pour ce qui est de l'acquisition de compétences que par rapport à l'expérience de travail ou à l'obtention d'un emploi. Les résultats relatifs à l'acquisition de compétences étaient les suivants :

- utiles ou très utiles pour l'acquisition de compétences liées à l'emploi – 47 %;
- utiles ou très utiles pour l'acquisition de compétences applicables dans le secteur minier – 40 %;

- utiles ou très utiles pour l'acquisition de compétences applicables dans un autre secteur – 39 %.

Voici les mêmes résultats en ce qui a trait à l'expérience de travail et à l'emploi :

- utiles ou très utiles pour l'acquisition d'une expérience pratique de travail – 31 %;
- utiles ou très utiles pour l'obtention d'un emploi ou le travail indépendant – 32 %.

Les écarts sont tout aussi apparents lorsqu'on regarde la proportion de participants qui ont attribué la cote « inutile » ou « parfaitement inutile » à tous les éléments. Alors que près du tiers des répondants jugeaient les services et les programmes « inutiles » ou « parfaitement inutiles » en ce qui a trait à l'acquisition de compétences, plus de la moitié d'entre eux avaient la même opinion concernant l'acquisition d'une expérience pratique de travail et l'obtention d'un emploi. Il n'y avait aucun écart statistiquement significatif entre les groupes autochtones.

On observe des écarts statistiquement significatifs entre les cotes attribuées selon le type d'intervention (tableau 3.6). Comme on pouvait s'y attendre, les répondants qui avaient seulement bénéficié des SAE ont attribué les cotes les plus basses, 55 % à 76 % d'entre eux estimant que tous les éléments étaient inutiles ou parfaitement inutiles, tandis que les cotes « utiles » et « très utiles » variaient de 18 % à 34 %. Il convient de noter que, même si ces résultats s'appuyaient sur les réponses fournies par moins de 30 répondants, ils concordaient avec le fait que les services d'emploi que ceux-ci avaient reçus étaient limités par rapport à ceux des autres répondants, qui avaient bénéficié du DC ou des SS.

Tableau 3.6					
Perception de l'utilité des programmes et des services d'emploi selon l'intervention – Acquisition de compétences et d'une expérience de travail et obtention d'un emploi					
	SAE seulement	SS seulement	DC seulement	Autre seulement	DC, SS ou autres combinés
Acquisition de compétences liées à l'emploi					
Inutiles/pas très utiles	64,5 %	40,8 %	19,6 %	15,4 %	20,0 %
Assez utiles	9,7 %	24,7 %	21,5 %	0,0 %	37,5 %
Utiles/très utiles	25,9 %	34,6 %	58,9 %	84,6 %	42,5 %
Total	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %
Nombre de répondants	28	68	130	4	48
Acquisition de compétences applicables dans le secteur minier					
Inutiles/pas très utiles	75,0 %	48,8 %	29,9 %	14,3 %	17,5 %
Assez utiles	7,1 %	19,5 %	25,2 %	28,6 %	32,5 %
Utiles/très utiles	17,9 %	31,7 %	44,9 %	57,1 %	50,0 %
Total	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %
Nombre de répondants	27	69	130	4	49
Acquisition de compétences applicables ailleurs que dans le secteur minier					
Inutiles/pas très utiles	55,1 %	44,5 %	26,5 %	14,3 %	43,6 %
Assez utiles	10,3 %	19,3 %	28,3 %	28,6 %	28,2 %
Utiles/très utiles	34,4 %	36,1 %	45,3 %	57,1 %	28,2 %
Total	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %
Nombre de répondants	27	69	129	4	48
Acquisition d'une expérience pratique de travail					
Inutiles/pas très utiles	75,0 %	41,5 %	55,1 %	42,9 %	44,7 %
Assez utiles	7,1 %	18,3 %	15,9 %	0,0 %	36,8 %
Utiles/très utiles	17,9 %	40,3 %	29 %	57,1 %	18,4 %
Total	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %
Nombre de répondants	27	69	129	4	46
Obtention d'un emploi ou d'un travail indépendant					
Inutiles/pas très utiles	75,8 %	50,6 %	60,8 %	14,3 %	43,6 %
Assez utiles	3,4 %	13,3 %	10,3 %	28,6 %	28,2 %
Utiles/très utiles	20,7 %	36,1 %	29,0 %	57,1 %	28,2 %
Total	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %
Nombre de répondants	27	70	129	4	49
Source : Sondage auprès des clients					

Les deuxièmes cotes les plus basses ont été attribuées par les répondants qui avaient seulement bénéficié des SS. De 41 % à 51 % d'entre eux jugeaient les services et les programmes reçus comme inutiles ou pas très utiles pour presque tous les points évalués qui se rattachaient à l'emploi et aux compétences. (À noter que, dans la plupart des cas, les participants qui avaient bénéficié des SS l'ignoraient, ce qui a pu influencer sur les résultats.) Dans le cas de certaines mesures, la répartition était bipolaire, une forte proportion de répondants ayant attribué soit une faible cote soit une cote élevée. Par exemple, 42 % des répondants ont indiqué que l'acquisition d'une expérience pratique de travail était inutile ou très inutile, tandis que 40 % d'entre eux la jugeaient « utile ou très utile ». La proportion de répondants selon qui l'expérience pratique de travail était utile ou très utile était nettement plus élevée dans le cas des participants qui avaient bénéficié seulement des SS que chez ceux

qui avaient uniquement profité du DC ou des SS combinées au DC. L'attribution des cotes était semblable pour ce qui est de l'obtention d'un emploi, 51 % des répondants ayant seulement bénéficié des SS ont attribué la cote « inutile ou pas très utile », et 36 %, la cote « utile ou très utile ».

Les répondants au sondage qui n'avaient pris part qu'au DC ont attribué les meilleures cotes en ce qui a trait à l'acquisition de compétences, mais des cotes relativement faibles dans le cas des questions liées à l'emploi. Par exemple, 59 % d'entre eux estimaient que les programmes et services reçus avaient été utiles ou très utiles pour l'acquisition de compétences liées à l'emploi, 45 % étant du même avis en ce qui a trait à l'acquisition d'une expérience professionnelle dans le secteur minier ou dans un autre secteur. En revanche, seulement 29 % des répondants ont attribué cette cote relativement à l'acquisition d'une expérience pratique de travail et à l'obtention d'un emploi. De façon générale, les répondants qui avaient bénéficié à la fois des SS et du DC et ceux qui avaient reçu uniquement une formation en DC ont attribué des cotes semblables.

On a également demandé aux répondants au sondage d'évaluer l'utilité des services et des programmes par rapport à la confiance, à la motivation et à la planification de carrière. Dans l'ensemble, les répondants ont attribué aux services et aux programmes une cote plus élevée pour ce qui est de la confiance et de la motivation accrues que celle attribuée par rapport à la planification de carrière ou la formation et aux études. Les résultats relatifs à la confiance et à la motivation étaient les suivants :

- utiles ou très utiles pour améliorer la confiance en soi – 47 %;
- utiles ou très utiles pour ce qui est d'accroître la motivation en vue d'atteindre des objectifs de carrière ou personnels – 43 %;
- utiles ou très utiles pour accroître le sens de l'optimisme par rapport aux possibilités de travail futures – 42 %.

Les cotes relatives à la planification de carrière et à la poursuite d'une formation ou des études étaient les suivantes :

- utiles ou très utiles pour déterminer le type de carrière qui conviendrait le mieux – 32 %;
- utiles ou très utiles pour la poursuite de la formation ou des études – 29 %.

Sauf dans le cas des Innus, qui étaient peu nombreux à avoir attribué la cote « utiles » ou « très utiles » en ce qui a trait à l'amélioration de la confiance en soi, il n'y avait pas d'écart statistiquement significatif entre les groupes autochtones.

Il n'y avait aucune différence statistiquement significative entre les types d'intervention pour ce qui est des cotes attribuées à l'utilité par rapport au choix de carrière qui conviendrait le mieux ou à la poursuite d'une formation ou des études. Les répondants au sondage qui avaient reçu seulement une formation en DC et ceux qui avaient bénéficié à la fois du DC et des SS, étaient moins susceptibles d'attribuer la cote « inutiles ou pas très utiles » aux questions liées à la confiance et à la motivation. Environ 18 % des répondants qui avaient reçu uniquement une formation en DC ou qui avaient bénéficié à

la fois du DC et des SS ont attribué la cote « inutiles ou pas très utiles » à la question relative au sens accru de l'optimisme par rapport aux possibilités d'emploi futures, comparativement à 46 % des répondants qui avaient seulement bénéficié des SS.

Les participants à la SDRHIIM et les membres des collectivités qui ont pris part aux groupes de discussion étaient d'avis que la stratégie avait permis aux trois groupes autochtones de développer leurs compétences et d'acquérir une expérience de travail. La SDRHIIM a aidé un certain nombre de participants à amorcer (mais non à achever) un processus de développement des compétences. Ils estimaient toutefois que la courte durée de la formation de même que l'importance accordée à la formation dans le domaine de la construction et à l'acquisition de compétences de base (plutôt qu'à la formation relative à l'exploitation minière et aux besoins plus vastes en matière d'éducation) limitaient les résultats obtenus.

Un certain nombre d'informateurs clés étaient préoccupés par le fait que les participants à la SDRHIIM étaient trop peu nombreux à être formés en rapport avec les emplois techniques de haut niveau au site de la baie de Voisey et qu'ils occuperaient principalement des emplois peu spécialisés.

La SDRHIIM a eu des incidences à court terme sur l'emploi au projet de la baie de Voisey, surtout grâce aux subventions salariales. Il y a eu peu de répercussions à long terme, notamment dans le cas des participants qui avaient seulement bénéficié du DC.

En moyenne, les participants ont travaillé à temps plein pendant 8,3 mois sur le site de la baie de Voisey. Les participants qui ont bénéficié des SS sont ceux qui ont passé le plus de mois à temps plein sur le chantier. Le nombre moyen de mois pendant lesquels les participants n'ayant bénéficié que des SS ont été employés à temps plein a été de 14,7 mois, et de 12,6 mois dans le cas des participants qui ont profité à la fois des SS et du DC. La moyenne dans le cas des participants qui ont reçu uniquement des SAE a été de 3,9 mois, et de 1,9 mois dans le cas de ceux qui ont seulement bénéficié du DC.

La moitié des participants au programme travaillaient sur le site de la baie de Voisey depuis qu'ils avaient commencé à recevoir de l'aide de la JETA. Les participants qui bénéficiaient des SS représentaient la majorité des employés sur le site. Quatre-vingt-un pour cent des participants qui ont seulement profité des SS, et 78 % de ceux qui ont bénéficié à la fois des SS et du DC ont déclaré qu'ils travaillaient sur le chantier depuis qu'ils avaient commencé à bénéficier des programmes et des services offerts par la JETA²⁷. Un peu plus de 30 % des participants qui ont reçu uniquement des SAE ont déclaré occuper un emploi sur le site de la baie de Voisey, comparativement à 15 % des participants qui ont seulement bénéficié du DC.

Dans l'ensemble, les données d'enquête indiquent que les programmes et les services offerts par la JETA ont eu des répercussions limitées sur l'emploi des participants sur le site de la baie de Voisey :

²⁷ Il se peut que l'emploi sur le chantier soit sous-déclaré, car les participants ignoraient peut-être que les sous-traitants qui les employaient travaillaient au projet de la baie de Voisey.

- Deux tiers (66 %) des participants embauchés devaient avoir un certain niveau d’instruction ou des compétences spécialisées pour occuper l’emploi; parmi ceux qui devaient satisfaire à cette exigence, seulement 22 % ont affirmé qu’ils avaient acquis les compétences ou l’instruction grâce aux programmes et aux services offerts par la JETA.
- Parmi ceux qui ont obtenu un emploi sur le chantier de la baie de Voisey, 28 % estimaient que les programmes et les services offerts par la JETA étaient importants ou très importants pour l’obtention de l’emploi sur le chantier, et 14 %, qu’ils étaient assez importants. Selon la majorité des participants (58 %), les programmes et les services avaient peu d’importance ou pas d’importance du tout.

Le taux de maintien de l’effectif, de la phase de construction à la phase d’exploitation sur le site de la baie de Voisey, a été relativement faible. Dans l’ensemble, seulement 17 % des participants au programme travaillaient toujours sur le site au moment de l’entrevue.

- Dans le cas des participants qui avaient seulement bénéficié des SS ou qui avaient profité à la fois des SS et du DC, les proportions des travailleurs qui étaient toujours sur le site de la baie de Voisey étaient de 26 % et de 38 %, respectivement.
- Dans le cas des participants qui avaient seulement bénéficié du DC, la proportion des travailleurs toujours actifs était de 7 %.
- Dans le cas des participants qui avaient reçu uniquement des SAE, la proportion des travailleurs toujours actifs était de 4 %.

D’après ces constatations, les résultats postérieurs au programme au niveau de l’emploi étaient très faibles dans le cas des participants qui avaient seulement bénéficié du DC, dès la fin du programme jusqu’au moment de l’entrevue.

Le fait que la proportion de participants employés sur le site de la baie de Voisey était plus faible au moment du sondage qu’au moment où ils avaient commencé à participer aux programmes et aux services n’était pas étonnant. La majorité des participants avaient occupé un emploi durant la phase de construction; cependant, la phase d’exploitation, qui a commencé en 2005, offrait moins de possibilités d’emploi sur le site de la baie de Voisey. Lorsque le sondage a été effectué, en 2006, une forte proportion de participants n’étaient plus employés sur le site.

Les résultats de l’enquête étaient presque identiques aux données administratives fournies par la VBNC. Des 1 020 participants au programme, 181 (17,7 %) avaient été embauchés pour travailler à l’exploitation du site de la baie de Voisey. Même si la proportion de participants employés sur le site était relativement faible, ceux-ci représentaient environ 44 % de l’effectif au cours de la phase d’exploitation.

Il convient de noter que le maintien de l’effectif peut être envisagé sous deux angles différents, à savoir la conservation de l’emploi après l’étape de la construction et la conservation de l’emploi suivant l’embauche pendant la phase d’exploitation. Le maintien de l’effectif dont il était question dans la SDRHIIM faisait référence à la deuxième option. Selon les données fournies par la VBNC, en mai 2007, 151 participants (14,8 %)

étaient toujours employés sur le site – ce qui représente un taux de maintien de l'effectif de 83 %. Il s'agit donc d'un taux relativement élevé dans le cas des employés embauchés pour travailler à l'exploitation.

Pour analyser la question du maintien de l'effectif après l'étape de la construction du projet, on a examiné la variation de la proportion de participants employés sur le site de la baie de Voisey au moment du sondage, en fonction de plusieurs caractéristiques des participants et du montant des dépenses liées aux SS et au DC. Les différences les plus importantes dans les proportions de participants qui travaillaient toujours sur le site incluaient ce qui suit :

- 25 % des participants âgés de plus de 35 ans étaient toujours employés sur le site, comparativement à 7 % chez ceux qui étaient âgés de moins de 25 ans.
- 26 % des Inuits étaient toujours employés sur le site, comparativement à 11 % dans le cas des Métis et à 4 % dans celui des Innus.

Les subventions salariales offertes dans le cadre de la SDRHIIM ont entraîné des hausses de rémunération importantes; toutefois, il était difficile d'établir dans quelle mesure ces augmentations étaient attribuables à la stratégie. Peu d'éléments probants permettaient d'affirmer que les participants au Développement des compétences avaient réalisé des gains différentiels.

L'analyse des répercussions de la SDRHIIM reposait principalement sur deux sources de données : les données de l'ARC relatives à la rémunération pour l'ensemble de la population des participants, et la rémunération autodéclarée par les répondants lors du sondage téléphonique effectué auprès des participants au programme. L'analyse des données de l'ARC a permis d'obtenir des renseignements historiques sur la rémunération antérieure, de sorte qu'on a pu comparer la rémunération gagnée dans l'année où les participants ont commencé à bénéficier de programmes ou de services à celle gagnée au cours de l'année qui a suivi le début de la participation au programme. Comme les données de l'ARC n'allaient pas au-delà de 2005 au moment de l'analyse, il n'existe aucune information au sujet des répercussions sur la rémunération après le début de la phase d'exploitation au cours de cette même année.

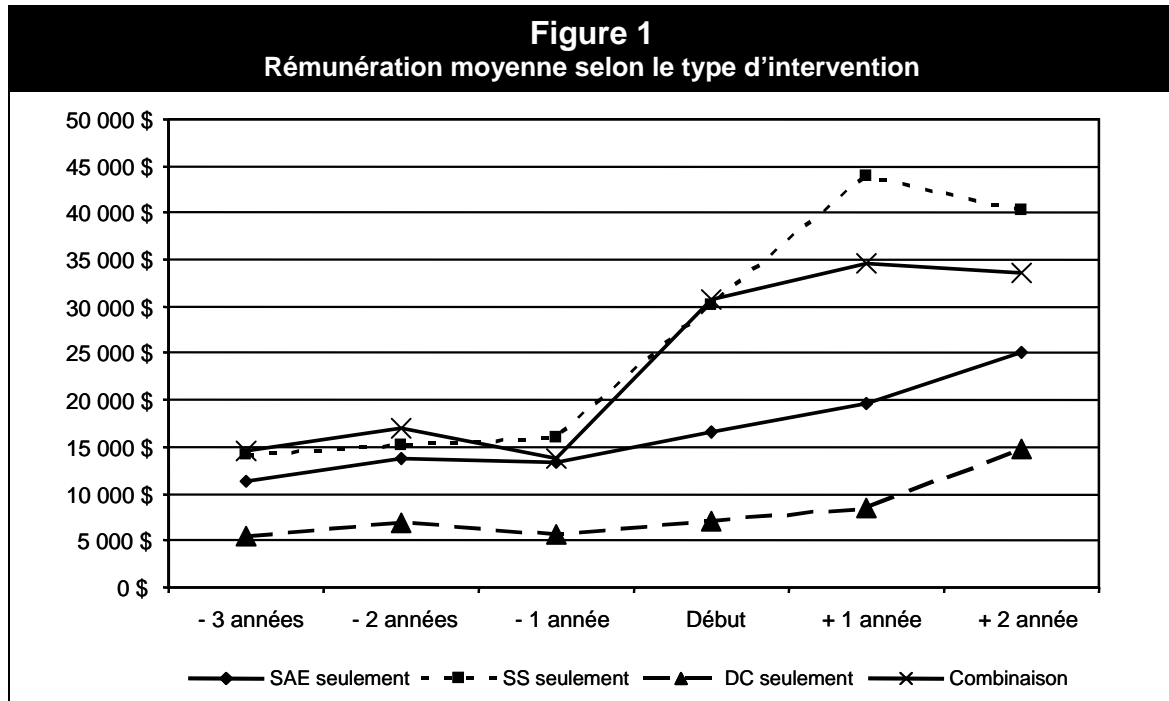
L'analyse principale portait sur la cohorte de 2003 (les personnes qui ont adhéré au programme en 2003), parce que ce sont les seuls participants pour lesquels on a pu obtenir des données sur la rémunération portant sur trois années de participation au programme ou sur trois années qui ont suivi. Il convient de noter que, comme peu de membres de la cohorte de 2003 en avaient terminé avec les programmes et les services avant le début de 2004, la rémunération gagnée un an après leur adhésion au programme (c'est-à-dire 2004 dans le cas des participants de 2003) correspondait en grande partie à leur rémunération pendant leur participation. Par contre, le salaire qu'ils touchaient deux ans après le début du programme était pour ainsi dire considéré comme un revenu gagné essentiellement après la fin du programme.

La figure 1 illustre la rémunération moyenne des participants selon le type d'intervention. À l'aide du graphique, il est visuellement très facile de suivre l'évolution de la rémunération depuis les années antérieures jusqu'à l'année de début de la participation au programme, et

jusqu'à deux ans après. La figure 1 montre que la rémunération moyenne des deux groupes qui ont bénéficié des SS (SS seulement et SS conjuguées au DC) a augmenté considérablement pendant l'année qui a marqué le début de la participation au programme et au cours des années subséquentes, comparativement aux trois années antérieures. Par exemple, les 208 participants aux SS qui ont adhéré au programme en 2003, ont vu leur rémunération passer de 57 000 \$ à 62 000 \$ sur une période de trois ans. Celle-ci a commencé l'année de leur adhésion au programme et comprenait les deux années suivantes (comparativement à l'augmentation moyenne de leur rémunération au cours des trois années antérieures).

- Au cours des trois années antérieures, la rémunération moyenne de ces participants était de 15 100 \$.
- Dans l'année où ils ont commencé à participer aux programmes et aux services financés par la SDRHIIM (2003), leur rémunération moyenne est passée à 30 200 \$, pour atteindre 44 000 \$ en 2004, puis a chuté légèrement à 40 200 \$ en 2005.
- Les résultats étaient semblables dans le cas des participants qui ont commencé à bénéficier des SS et du DC en 2003. Au cours des trois années antérieures au programme, leur rémunération moyenne était de 15 100 \$. En 2003, leur rémunération est passée à 30 800 \$, pour atteindre 34 600 \$ en 2004, puis elle a chuté légèrement à 33 700 \$ en 2005.

Les résultats des membres de la cohorte de 2004 étaient semblables, mais l'augmentation totale était plus faible car les données portaient seulement sur deux années (l'année de début de la participation au programme et l'année qui a suivi).



En revanche, les participants qui ont seulement bénéficié du DC affichaient la plus faible rémunération avant la participation au programme, et leur rémunération moyenne est demeurée la plus basse. Ils ont aussi enregistré les plus faibles hausses comparativement

à la rémunération gagnée au cours des années antérieures à leur participation au programme. Les 37 participants au DC qui ont adhéré au programme en 2003, ont vu leur rémunération augmenter de 10 200 \$ sur une période de trois ans (c.-à-d. l'année de début de leur participation au programme et les deux années suivantes), comparativement à la hausse moyenne de leur rémunération au cours des trois années antérieures.

- Au cours des trois années antérieures, la rémunération moyenne de ces participants était de 6 000 \$.
- Dans l'année qui a marqué le début de leur participation aux programmes et aux services financés par la SDRHIIM (2003), la rémunération moyenne de ces 37 participants était de 7 000 \$, pour atteindre 8 500 \$ en 2004, puis passer à 14 900 \$ en 2005.

L'augmentation de rémunération a été plus faible dans le cas des 83 participants qui ont commencé à recevoir une formation en DC en 2004. Ces participants ont vu leur rémunération augmenter de 2 500 \$ en deux ans (comparé à l'augmentation moyenne au cours des trois années antérieures dans leur cas). Au cours des trois années antérieures, leur rémunération moyenne était de 8 700 \$. En 2004, elle est passée à 9 400 \$, puis à 11 400 \$ en 2005.

Dans le cas des participants qui ont seulement reçu des SAE, l'augmentation a été inférieure à celle des participants ayant bénéficié des SS, mais plus élevée que celle du groupe ayant reçu uniquement une formation en DC. Dans l'année où ils ont adhéré au programme, la rémunération moyenne des participants qui ont reçu uniquement des SAE est passée de 13 400 \$ (l'année précédente) à 16 600 \$, puis à 19 600 \$ un an après l'année de début de leur participation au programme. Cela représentait des augmentations de la rémunération moyenne de 3 200 \$ et de 6 200 \$ pour l'année du début de la participation au programme et pour l'année subséquente, respectivement. Au cours de leur deuxième année de participation au programme, la rémunération moyenne des participants qui avaient reçu des SAE est passée à 25 200 \$, soit une augmentation de 11 800 \$ par rapport à l'année antérieure à leur participation au programme.

Bien que l'analyse qui précède laisse entendre que les programmes et services offerts en vertu de la SDRHIIM semblent avoir eu des répercussions importantes sur les participants qui ont bénéficié des SS, il est difficile d'établir dans quelle mesure ces hausses de rémunération étaient attribuables à la stratégie. Il est également important de noter que ces répercussions potentielles pourraient être attribuables à des motifs liés :

- à la participation à des programmes et services;
- au lancement du projet sur le site de Voisey;
- au principe de contiguïté qui, dans le cas des emplois liés à la mine ou au concentrateur, accordait la préférence aux Innus et aux Inuits;
- aux engagements pris par la VBNC envers les Innus et l'AIL.

Comme les grands travaux sur le site du projet de la baie de Voisey ont commencé peu de temps avant que les programmes et services soient offerts dans le cadre de la SDRHIIM, il est très difficile de faire une distinction entre les hausses de rémunération et du taux d'emploi qui auraient eu lieu simplement à cause du lancement des activités d'un grand projet, et les augmentations différentielles attribuables au programme. La rémunération antérieure des participants se définit comme la rémunération gagnée et avant leur participation au programme et avant le démarrage du chantier de la baie de Voisey. La situation se complique encore plus en raison des engagements pris par la VBNC envers les Innus et l'AIL, qui prévoyaient peut-être certains avantages au niveau de l'emploi, bien que les détails de ces ententes ne soient pas connus.

Certains éléments de preuve directe laissent également entendre que près de la moitié des participants ayant bénéficié des SS auraient été embauchés par la VBNC même en l'absence du programme. Par exemple, l'analyse des données administratives de la SDRHIIM a révélé que 194 (51 %) des 378 participants ayant bénéficié des SS et dont la date de début de l'emploi était connue, ont commencé à travailler au projet de la baie de Voisey avant septembre 2003, date à laquelle la SDRHIIM est entrée en vigueur.

Une analyse de la rémunération a également servi à examiner l'évolution de la rémunération en fonction des dépenses liées aux SS et au DC, qui ont été imputées aux participants. Comme on pouvait s'y attendre, les participants pour lesquels les dépenses liées aux SS étaient supérieures à 20 000 \$ sont ceux dont la rémunération était la plus élevée au cours de l'année de début de la participation au programme et pendant les années suivantes. Dans le cas du DC, on a pu observer plusieurs résultats importants :

- La rémunération des participants pour lesquels les dépenses liées au DC n'ont pas dépassé 10 000 \$, a été nettement plus élevée au cours de l'année de début du programme et des années suivantes que celle des participants pour lesquels les mêmes dépenses étaient plus élevées (en particulier dans le cas de la cohorte de 2003).
- Dans le cas de la cohorte de 2003, les participants pour lesquels les dépenses liées au DC ont dépassé 20 000 \$ ont connu une hausse de rémunération importante deux ans après leur adhésion au programme. Un an après le début du programme, ces participants avaient un revenu moyen de 13 300 \$, qui a augmenté de 14 700 \$, pour passer à un revenu moyen de 28 000 \$. Les participants inclus dans les autres catégories de dépenses liées au DC ont vu leur rémunération moyenne soit diminuer, soit augmenter d'au plus 5 000 \$.

La première observation s'explique par la proportion élevée de bénéficiaires des SS parmi les participants qui ont reçu une formation en DC et pour lesquels les dépenses ont atteint 10 000 \$. Dans la cohorte de 2003, il y avait 44 participants pour lesquels les dépenses liées au DC ont atteint 10 000 \$, et plus de la moitié (25) d'entre eux ont aussi engendré des dépenses liées aux SS. Dans le cas des 46 participants pour lesquels les dépenses liées au DC ont dépassé 20 000 \$, seulement six d'entre eux ont également engendré des dépenses liées aux SS. Ainsi, la rémunération plus élevée des participants pour lesquels les dépenses liées au DC étaient inférieures à 10 000 \$, comparativement à ceux pour lesquels les mêmes dépenses étaient plus élevées, pourrait s'expliquer en grande partie par leur participation aux SS.

Bien que la rémunération moyenne plus élevée des participants auxquels on n'a imputé aucune dépense liée au DC, ou pour lesquels ces dépenses étaient plus faibles, soit peut-être attribuable à leur participation aux SS, la forte hausse de rémunération au cours de la deuxième année qui a suivi l'adhésion au programme, dans le cas des participants pour lesquels les dépenses liées au DC ont dépassé 20 000 \$, ne pourrait s'expliquer par des dépenses supplémentaires liées aux SS. Il est possible que des dépenses plus élevées liées au DC se traduisent par des hausses de rémunération plus élevées à long terme. Cependant, étant donné que cette hypothèse est fondée sur peu de cas (29) et sur une seule année qui accuse une augmentation importante, on ne peut supposer que ces hausses de rémunération persisteront à l'avenir.

3.4 Rapport coût-efficacité

Question d'évaluation n° 13 : Quel est le niveau de rentabilité de la SDRHIIM?

L'évaluation du rapport coût-efficacité de la SDRHIIM nécessitait une comparaison entre les avantages découlant de la participation au programme et les coûts de ce dernier.

À l'aide des estimations établies au moyen de l'analyse des résultats, présentée à la section 3.3, les avantages découlant de la participation au programme ont été évalués en fonction des changements de revenu (rémunération, prestations d'AE et d'AR versées aux participants) qui peuvent être attribués au programme²⁸. Plus particulièrement, les deux approches décrites ci-après ont été utilisées pour estimer le changement de revenu moyen découlant de la participation au programme.

- La première approche consistait à comparer le revenu gagné par l'ensemble des participants au cours de l'année de début du programme et des années qui ont suivi, avec le revenu moyen gagné au cours des trois années qui ont précédé la participation au programme.
- La seconde approche prévoyait l'utilisation des données sur le revenu générées par la première approche, mais en appliquant un facteur de rajustement de 51 % dans le cas des participants qui avaient bénéficié des SS. Le rajustement consistait à retirer de l'échantillon les participants ayant bénéficié des SS qui étaient déjà à l'emploi de la VBNC avant l'entrée en vigueur de la SDRHIIM.

Bien que les deux approches permettent d'obtenir les meilleures estimations possibles des changements de revenu découlant de la participation au programme, plusieurs mises en garde s'imposent :

- Les données relatives aux changements de revenu n'étaient disponibles que pour une courte période après la participation au programme (jusqu'en 2005, ou jusqu'à une période de trois ans à compter du moment où les participants ont adhéré au programme).

²⁸ Tous les chiffres ont été rajustés à l'aide d'un taux d'actualisation de 5 %. On a utilisé ce taux pour tenir compte du fait qu'une valeur de 1 000 \$ en rémunération dans l'année antérieure au programme vaudrait davantage plusieurs années plus tard.

Cela signifie que l'analyse du rapport coût-efficacité présentée plus loin n'est valable qu'à court terme. Les augmentations de revenu survenues au cours des années suivantes pourraient en modifier les résultats.

- Bien que le facteur de rajustement de 51 % repose sur l'expérience des participants ayant bénéficié des SS, on ne peut considérer qu'il s'agit d'une mesure précise de l'élément non différentiel relatif à ces participants²⁹.

Pour mesurer les coûts moyens du programme, on a combiné les dépenses du programme, les coûts administratifs et les changements dans les prestations d'AE et d'AR versées aux participants.

- Les dépenses du programme étaient simplement les dépenses moyennes liées aux SS, au DC et aux autres programmes³⁰.
- On a estimé les frais d'administration moyens à 4 427 \$³¹.
- Les prestations d'AE et d'AR ont été incluses dans les coûts parce qu'elles constituent des coûts pour le gouvernement (tout en représentant des avantages pour les particuliers).

Le tableau 3.7 établit une comparaison entre les avantages et les coûts estimatifs pour les participants au programme (cohortes de 2003 et de 2004), selon l'expérience qu'ils ont vécue jusqu'en 2005.

- **Dans le cas des participants qui ont seulement bénéficié des SS, au bout de deux ou trois ans, les avantages découlant de la participation ont été supérieurs aux coûts du programme.**
 - Quand on attribue toutes les augmentations de revenu au programme, on estime que, dans le cas d'une personne qui a commencé à participer au programme en 2003 ou en 2004, les avantages moyens découlant de cette participation dépassent les coûts moyens du programme de 19 500 \$.
 - Quand on utilise le facteur de rajustement de 51 %, le résultat devient négatif (-2 800 \$), surtout en raison du fait que seulement deux années d'augmentation de revenu sont incluses dans le calcul pour la cohorte de 2004.

²⁹ Par exemple, il se peut que la durée de l'emploi ou la rémunération des 51 % de participants ayant bénéficié des SS qui ont commencé à travailler avant d'obtenir la subvention, ait été modifiée par cette dernière. Par ailleurs, il est également possible que l'augmentation de revenu des 49 % de participants qui ont commencé à travailler après être devenus admissibles à la subvention, ne puisse être attribuée en totalité à cette dernière. Par conséquent, bien que l'application d'un facteur de rajustement soit justifiée, on ne peut considérer que la valeur de 51 % constitue la mesure précise de l'élément non différentiel relatif aux participants ayant bénéficié des SS.

³⁰ Les versements des SS ont été traités comme un avantage pour les participants et comme un coût pour le gouvernement. On aurait pu aussi les soustraire des avantages, pour réduire les avantages totaux estimatifs du montant des versements des SS. L'estimation du rapport coût-efficacité n'aurait pas changé si on avait utilisé l'autre approche.

³¹ On a obtenu cette estimation en divisant les coûts administratifs totaux de 4 515 589 \$ (2 761 589 \$ pour l'administration du programme et 1 754 000 \$ conservés par RHDCC pour l'exécution) par le nombre de participants (1 020).

- Quand l'analyse à l'aide du facteur de rajustement porte uniquement sur la cohorte de 2003³², le résultat est positif (c.-à-d. qu'on estime que les avantages moyens découlant de la participation au programme excèdent les coûts moyens du programme de 2 900 \$ après trois ans).

Tableau 3.7		
Avantages et coûts du programme –Participants de 2003 et de 2004 regroupés		
D'après la comparaison avec les trois années antérieures	D'après la comparaison avec les trois années antérieures	D'après la réduction de 51 % pour les bénéficiaires de SS*
[1] Augmentation/perte de rémunération moyenne		
SS seulement	43 649 \$	21 388 \$
DC seulement	6 222 \$	6 222 \$
DC, SS et autres combinés	36 615 \$	17 941 \$
Total	36 310 \$	18 249 \$
[2] Augmentation/perte d'AE moyenne		
SS seulement	-5 748 \$	-2 816 \$
DC seulement	-4 324 \$	-4 324 \$
DC, SS et autres combinés	-7 807 \$	-3 825 \$
Total	-5 898 \$	-3 162 \$
[3] Augmentation/perte d'AR moyenne		
SS seulement	-324 \$	-159 \$
DC seulement	-228 \$	-228 \$
DC, SS et autres combinés	121 \$	59 \$
Total	-186 \$	-86 \$
[4] Augmentation/perte de revenu des participants = [1+2+3]		
SS seulement	37 576 \$	18 412 \$
DC seulement	1 670 \$	1 670 \$
DC, SS et autres combinés	28 929 \$	14 175 \$
Total	30 226 \$	15 001 \$
[5] Dépenses moyennes du programme		
SS seulement	19 739 \$	19 739 \$
DC seulement	17 170 \$	17 170 \$
DC, SS et autres combinés	34 514 \$	34 514 \$
Total	22 287 \$	22 287 \$
[6] Coûts administratifs moyens		
SS seulement	4 427 \$	4 427 \$
DC seulement	4 427 \$	4 427 \$
DC, SS et autres combinés	4 427 \$	4 427 \$
Total	4 427 \$	4 427 \$

³² Dans le cas de la cohorte de 2003, les données fournissaient trois ans de résultats qu'il a été possible d'intégrer dans le calcul (2003, 2004 et 2005).

Tableau 3.7 (suite)		
Avantages et coûts du programme –Participants de 2003 et de 2004 regroupés		
D'après la comparaison avec les trois années antérieures	D'après la comparaison avec les trois années antérieures	D'après la réduction de 51 % pour les bénéficiaires de SS*
[7] Dépenses totales moyennes du programme = [5+6]		
SS seulement	24 166 \$	24 166 \$
DC seulement	21 597 \$	21 597 \$
DC, SS et autres combinés	38 941 \$	38 941 \$
Total	26 714 \$	26 714 \$
[8] Coûts totaux moyens du programme (incluant l'AE et l'AR) = [7+2+3]		
SS seulement	18 094 \$	21 191 \$
DC seulement	17 045 \$	17 045 \$
DC, SS et autres combinés	31 256 \$	35 175 \$
Total	20 629 \$	23 466 \$
[9] Hausse moyenne totale du revenu des participants – coûts totaux moyens du programme = [4–8]		
SS seulement	19 482 \$	- 2,778 \$
DC seulement	-15 375 \$	-15 375 \$
DC, SS et autres combinés	-2 327 \$	-21 000 \$
Total	9 597 \$	-8 465 \$
Nombre de participants		
SS seulement	384	384
DC seulement	120	120
DC, SS et autres combinés	127	127
Total	631	631
* À noter que 51 % représente la proportion de participants ayant bénéficié des SS qui ont été embauchés avant le début du programme.		
Source : sondage auprès des clients et données administratives		

- **Dans le cas des participants ayant bénéficié à la fois des SS et du DC, les avantages découlant de la participation au programme ont été, à court terme, inférieurs aux coûts de la participation³³.** Plus précisément, le tableau 3.7 montre qu'on estimait que les coûts moyens de la participation au programme excédaient les avantages du programme de 2 300 \$, lorsque toutes les augmentations de revenu étaient attribuées au programme, et de 21 000 \$, lorsque le facteur de rajustement de 51 % était appliqué.
- **Dans le cas des participants qui ont seulement bénéficié du DC, les avantages découlant de la participation au programme ont été, à court terme, inférieurs aux coûts de la participation.** Plus précisément, le tableau 3.7 montre qu'on estimait que les coûts moyens de la participation au programme excédaient de 15 400 \$ les avantages découlant de cette participation.

³³ Comme on l'a mentionné précédemment, il est possible que les hausses de rémunération futures convertissent à la longue ces résultats négatifs en résultats positifs.

L'analyse du rapport coût-efficacité à court terme qui précède, inclut les augmentations de revenu enregistrées durant et après la réalisation du programme. Si on incluait seulement les augmentations de revenu postérieures au programme dans le calcul, les estimations du rapport coût-efficacité (c.-à-d. pour la même période postérieure à la réalisation du programme) seraient considérablement plus basses que les estimations présentées plus haut, surtout dans le cas des participants qui ont bénéficié des SS. Au moment de l'évaluation, toutefois, aucune donnée sur les participants ne permettait aux évaluateurs de procéder à une analyse du rapport coût-efficacité fondée sur les augmentations de revenu postérieures à la réalisation du programme.

Dans le cadre d'une autre approche, l'information sur les salaires versés au cours de la phase d'exploitation du projet de la baie de Voisey (qui a commencé en 2005) a servi à évaluer le rapport coût-efficacité³⁴. Selon cette approche, il faudrait environ 2,5 ans pour que la rémunération d'un participant provenant d'un emploi occupé sur le site d'exploitation soit égale aux coûts du programme. Le salaire annuel moyen des 181 participants embauchés pour la phase d'exploitation du projet était de 48 300 \$. La rémunération totale des 181 participants serait donc de 8,7 millions de dollars par année. Cette somme représente la rémunération annuelle totale tirée des emplois occupés par des participants au programme sur le site d'exploitation. Les coûts totaux du programme se sont chiffrés à 19 267 146 \$, ou à 106 400 \$ par participant embauché pour la phase d'exploitation. D'après ces chiffres, et si l'on tient compte des participants qui ont quitté leur emploi par la suite, il faudrait environ 2,5 ans pour que la rémunération tirée des emplois durant la phase d'exploitation soit égale aux coûts du programme.

Question d'évaluation n° 14 : Comment la SDRHIIM se compare-t-elle aux autres programmes semblables dans le domaine?

Étant donné le caractère unique des projets, de leur clientèle et de leur emplacement, le bilan documentaire n'a permis de dégager aucun résultat d'évaluation qui aurait pu servir à comparer les résultats de la SDRHIIM. Les grandes leçons apprises dans le cadre d'autres projets de développement économique, et la façon dont la SDRHIIM en a tenu compte, ont été abordées à la section 3.1.

3.5 Chevauchement, dédoublement, investissement gouvernemental

Question d'évaluation n° 15 : Existe-t-il des mesures de prévention efficaces pour éviter que les investissements fédéraux ne chevauchent ou ne déplacent des investissements non fédéraux?

³⁴ Plus précisément, les données de la VBNC sur les participants embauchés pour la phase d'exploitation incluaient les échelles de rémunération des emplois occupés. Bien qu'il ne soit pas possible de déterminer les participants selon le type d'intervention, ces données peuvent servir à calculer la rémunération annuelle totale des participants embauchés pendant la phase d'exploitation du projet qui a suivi la fin du programme.

Des mesures de prévention efficaces étaient en place pour éviter le dédoublement ou le déplacement de contributions non fédérales, dans la mesure où RHDC et la JETA disposaient de renseignements sur ces autres investissements.

Le CGRR de la SDRHIIM précisait que le gouvernement provincial avait accepté d'injecter jusqu'à 8 millions de dollars provenant de l'*Entente sur le développement du marché du travail* (fonds fédéraux) dans les activités associées au projet de la baie de Voisey, et que les gestionnaires des EDRHA avaient affecté jusqu'à 5 millions de dollars de leur financement à des programmes du marché du travail liés au même projet. La SDRHIIM visait à compléter et non pas à chevaucher ces autres contributions de fonds fédéraux, car on prévoyait qu'il faudrait encore d'autres investissements pour répondre aux besoins du projet.

L'*Accord de contribution du Programme de développement des ressources humaines autochtones* (sans date) comprend une disposition selon laquelle la contribution versée par le Canada en vertu de cet accord est la seule et unique aide financière reçue ou prévue en provenance des administrations publiques (fédérale, provinciale ou municipale) ou de toute autre source en rapport avec les coûts de mise en œuvre de la stratégie.

En ce qui concerne les investissements de la VBNC, on a négocié une formule pour établir le taux de remboursement par rapport aux SS. Les plans de fonctionnement de la SDRHIIM indiquent que les salaires versés aux travailleurs autochtones ont dépassé le montant estimatif initial que la SDRHIIM devait rembourser. Ainsi, rien ne montre qu'il y a eu dédoublement en ce qui concerne cet investissement de la SDRHIIM. La VBNC a également partagé les dépenses relatives à certains programmes de formation avec la SDRHIIM.

Question d'évaluation n° 16 : La SDRHIIM a-t-elle permis d'obtenir des investissements supplémentaires de la part des partenaires du projet de la baie de Voisey?

La SDRHIIM a incité les partenaires de la JETA à offrir des ressources en nature. Bien que les EDRHA et les EDMT aient financé certaines activités du projet, il n'y avait aucune information sur la valeur de ces contributions, ni sur les types de programmes et de services qui ont été offerts grâce à elles.

Comme on l'a mentionné dans la question d'évaluation précédente, le Programme de développement des ressources humaines autochtones devait être la seule source de financement de la SDRHIIM.

L'Annexe B (Principes, objectifs et structure de la JETA) de l'*Accord de contribution du Programme de développement des ressources humaines autochtones* énonce certains principes voulant que la contribution financière ou en nature de la VBNC ne soit pas destinée à couvrir tous les coûts liés à la préparation d'une main-d'œuvre inuite, innue et métisse qualifiée, mais qu'elle servirait à mettre à profit la contribution financière du gouvernement pour la formation et le soutien de l'emploi. L'annexe précise également que, le cas échéant, l'AIL, la nation innue et la NML miseront sur le financement de leur EDRHA en vigueur pour soutenir des activités qui complètent les buts de la JETA.

Le CGRR de la SDRHIIM précisait que le gouvernement provincial avait accepté d'injecter jusqu'à 8 millions de dollars provenant de l'*Entente sur le développement du marché du travail* dans les activités associées au projet de la baie de Voisey, et que les

gestionnaires des EDRHA avaient affecté jusqu'à 5 millions de dollars de leur financement à des programmes du marché du travail liés au même projet. Les informateurs clés ont déclaré qu'il y avait eu des discussions au sujet des méthodes de suivi pour les contributions provenant des fonds des EDMT ou des EDRHA et affectées aux initiatives liées au projet, mais on estimait qu'il était trop difficile de faire un suivi et aucun système n'a été mis en place. Des fonds d'une EDMT ont été fournis à l'intention des apprentis autochtones qui suivaient une formation par stages d'études en cours de travail, mais comme les montants n'ont pas fait l'objet d'un suivi, il était peu probable qu'ils totalisent 8 millions de dollars.

Il est impossible de déterminer la mesure dans laquelle la SDRHIIM a incité la VBNC à faire des investissements. Selon l'accord de contribution, l'effet de levier devait en principe agir en sens inverse, c'est-à-dire que la contribution de la VBNC devait inciter le gouvernement fédéral à faire de même.

Les informateurs clés ont mentionné que les contributions en nature avaient été le résultat d'un effet de levier. Les membres du conseil d'administration de la JETA, le personnel des EDRHA et celui de la VBNC ont mis à contribution leur temps et leur expertise pour aider à exécuter les programmes de la SDRHIIM.

Question d'évaluation n° 17 : Les investissements du projet de la baie de Voisey s'ajoutent-ils aux investissements non fédéraux déjà obtenus (l'investissement de la VBNC, par exemple)?

Les subventions salariales ont contribué à la charge salariale de la VBNC pendant la phase de construction. Aucune donnée probante n'a permis d'établir la mesure dans laquelle les investissements de la SDRHIIM se sont ajoutés aux autres investissements de la VBNC.

D'après les renseignements fournis par un représentant de la VBNC, une somme de 120 millions de dollars a été dépensée en salaires versés aux travailleurs autochtones pendant la phase de construction; la contribution de la SDRHIIM à cette somme a été de 10,189 millions de dollars. Comme on l'a mentionné précédemment, il est impossible d'estimer la mesure dans laquelle les investissements de la SDRHIIM se sont ajoutés à ceux de la VBNC.

4. Principales conclusions

Le présent chapitre présente les principales conclusions de l'évaluation de la SDRHIIM.

4.1 Raison d'être et pertinence du programme

La SDRHIIM correspondait aux priorités du gouvernement fédéral en matière de développement des ressources humaines autochtones, conformément aux lois et aux documents relatifs aux politiques. La conception de la stratégie correspondait tout particulièrement aux priorités fédérales en ce qui a trait au développement du potentiel humain et des collectivités, aux compétences liées aux perspectives économiques, aux partenariats visant à régler les problèmes relatifs au marché du travail, et à la souplesse nécessaire pour satisfaire les besoins particuliers des Autochtones.

Les besoins les plus pressants en matière de développement des ressources humaines autochtones au Labrador sont l'alphabétisation de base, l'éducation et la préparation au travail dans une économie fondée sur les salaires. La SDRHIIM a permis de combler une partie de ces besoins grâce à son concept original, mais il est nécessaire de prévoir des interventions à long terme pour le développement des ressources humaines, comprenant l'enseignement régulier.

4.2 Mise en œuvre du programme

Le plan opérationnel initial de la SDRHIIM prévoyait une vaste approche, exhaustive et holistique, pour préparer les travailleurs autochtones au projet de la baie de Voisey. Le plan a fait l'objet de plusieurs modifications, et la plupart des aspects holistiques ou axés sur les clients ont été abandonnés puisque bon nombre de facteurs empêchaient de les prendre en compte. Les objectifs globaux axés sur l'emploi ont été conservés même si ceux liés à la participation ont été légèrement réduits.

Le taux prévu de participation aux SS a été dépassé. Les programmes de formation financés étaient, pour la plupart, directement liés aux emplois à pourvoir dans le cadre du projet de la baie de Voisey. Un certain nombre de programmes ont toutefois été exécutés plus tard que prévu, et on a ajouté certains programmes dans le but de créer des occasions d'emploi indirect.

La structure de responsabilisation de la SDRHIIM n'a pas été établie dans son intégralité en raison des lacunes au niveau de la capacité et des pratiques de la JETA en matière de gestion des cas et de gestion financière. De plus, la VBNC n'a pas assuré la gestion de cas des participants aux SS comme elle devait le faire. Dès que les faits ont été reconnus, RHDC a exercé un contrôle rigoureux et continu de la gestion financière de la JETA.

La SDRHIIM était axée sur les programmes et non pas sur les clients. On n'a pas accordé à l'orientation professionnelle, à l'information sur le marché du travail et à la planification de carrière l'importance anticipée. On a constaté des différences importantes dans les services offerts à chacun des groupes autochtones, et des différences dans les profils des participants qui recevaient les services. Les différences sont importantes lorsqu'on compare le profil des programmes et des services offerts aux clients métis avec ceux offerts aux clients inuits et innus. Plus de 70 % des Métis ont reçu de l'aide à l'emploi, tandis que près de 20 % des Inuits et des Innus ont bénéficié de ce service. Seulement 22 % des Métis ont profité des SS, comparativement à 56 % des Inuits et à 60 % des Innus. La participation à la formation a été semblable parmi les trois groupes, les Innus affichant le taux de participation le plus élevé (55 %) par rapport aux Inuits (49 %) et aux Métis (44 %).

Pour ce qui est de la participation des Autochtones au marché du travail, les Métis étaient sous-représentés parmi les clients qui ont obtenu de l'aide de la SDRHIIM. Sur le plan de la participation globale, la stratégie a touché le bassin éventuel de femmes métisses et inuites mieux qu'elle ne l'a fait dans le cas des participantes innues. Les femmes autochtones étaient fortement sous-représentées par rapport à leur taux de participation à la population active. La SDRHIIM a touché les jeunes qu'elle ciblait.

En général, les clients étaient satisfaits des programmes et des services offerts dans le cadre de la SDRHIIM. Le sondage auprès des participants a permis d'examiner les degrés de satisfaction à l'égard de la stratégie : 61 % des répondants au sondage étaient satisfaits (47 %) ou très satisfaits (14 %) des programmes et des services d'emploi reçus de la JETA. Un peu plus de 28 % des participants n'étaient ni satisfaits ni insatisfaits, et 11 % étaient insatisfaits ou très insatisfaits.

La majorité des programmes et des services offerts en vertu de la SDRHIIM consistait en de brèves interventions d'une durée inférieure à un mois. La durée moyenne des interventions était de 2,1 mois, 64 % des interventions ayant duré moins d'un mois. La durée variait selon le type d'aide offert :

- 84 % des interventions liées au DC ont duré trois mois ou moins, 57 % d'entre elles ayant duré moins d'un mois;
- 59 % des interventions liées aux SS ont duré trois mois ou moins, 36 % d'entre elles ayant duré moins d'un mois.

Au total, des dépenses se chiffrant à 7,4 millions de dollars (54 % des fonds alloués au programme) ont été consacrées aux programmes et aux services offerts à 150 personnes (22 %) sur l'ensemble des participants. Dans le cas du DC et des autres dépenses, moins de 10 % des participants (31) au DC comptaient pour 45 % des dépenses (2,3 millions de dollars), la dépense moyenne étant de 74 000 \$, et un autre 9 % (30), pour 19 % des dépenses, avec une dépense moyenne de 25 000 \$.

Les fonds ont été dépensés comme il était prévu dans les documents de planification, à une exception près qui est tout de même importante : une somme résiduelle de 3 millions de dollars à la conclusion hâtive de la SDRHIIM a été réaffectée aux EDRHA. Le montant des dépenses liées aux SS a été inférieur aux prévisions initiales, soit de

3 millions de dollars de moins. Le faible investissement global consacré aux participantes s'explique par le fait que les femmes ont été moins nombreuses à profiter de la SDRHIIM. Les hommes et les femmes ont pris part à des interventions similaires. Les activités visant à promouvoir les métiers non traditionnels auprès des femmes étaient limitées.

Étant donné le contexte unique et le niveau de partenariat entre les groupes autochtones, la JETA a sans cesse été confrontée à des difficultés au niveau de ses capacités et de son organisation, qu'elle n'a pas été en mesure de résoudre. L'organisation avait des points forts, mais le grand nombre de lacunes, notamment au niveau de sa capacité, ont influé sur la mise en œuvre de la SDRHIIM.

Aucune stratégie globale de communication n'a été élaborée pour la SDRHIIM. Les activités de communication consistaient principalement à annoncer la formation offerte par l'entremise des conseillers en orientation professionnelle œuvrant dans les collectivités. La JETA a toutefois créé un site Web et contribué au financement d'un coffret multimédia, préparé par la VBNC et portant sur les carrières aux installations de la baie de Voisey. L'information en question a été affichée sur le site Web, et des CD ont été envoyés aux écoles. Des séances d'information sur les possibilités d'emploi à la baie de Voisey ont été organisées dans 10 collectivités vers la fin de 2004.

La JETA a entretenu des relations fructueuses avec les responsables des EDRHA et les organisations autochtones concernées au sujet des décisions relatives aux programmes de formation et à la sélection des participants. Aucun processus n'a été mis en place pour coordonner les investissements consacrés à la formation avec d'autres organisations (EDRHA, Service Canada, Affaires indiennes et du Nord); cependant, peu de participants ont profité du financement offert dans le cadre d'une EDRHA ou d'une EDMT.

4.3 Réussite du programme

Le niveau de financement et le modèle de gouvernance de la SDRHIIM envoyaient un message clair, à savoir qu'il s'agissait d'une initiative importante, menée par les Autochtones et qui visait à remédier aux problèmes liés au marché du travail qui duraient depuis longtemps. L'initiative a permis d'améliorer considérablement, bien que temporairement, la capacité à satisfaire les besoins des populations autochtones.

Le financement de la SDRHIIM représentait une augmentation de 142 % du financement fédéral consacré au développement de la main-d'œuvre autochtone au cours de la période visée. La stratégie a eu pour effet de doubler le nombre d'employés chargés d'exécuter, par l'entremise des EDRHA, les programmes liés au marché du travail destinés aux peuples autochtones. Rien n'indique que la SDRHIIM a eu d'importantes répercussions à long terme sur la capacité de répondre aux besoins des populations autochtones dans la région. La JETA a cessé ses activités lorsque le financement de la SDRHIIM a pris fin, et peu de ses employés entrevoyaient des possibilités d'emploi dans des domaines connexes à la suite du projet.

Certaines leçons ont été tirées de la SDRHIIM et mises en pratique au moment de la mise en œuvre du programme de Partenariat pour les compétences et l'emploi des Autochtones (PCEA). Par exemple, les informateurs clés de RHDCC ont indiqué que les leçons tirées de la stratégie quant à l'importance de la formation des employés et de la création de partenariats, ont été mises à profit pour gérer la mise en œuvre des projets réalisés dans le cadre du programme de PCEA. De plus, RHDCC a conçu une trousse de démarrage pour le suivi, qui devait être utilisée dans le cadre des projets du PCEA en raison des problèmes qu'a connus la JETA sur le plan de la gestion financière et de la présentation de rapports au ministère.

La SDRHIIM a contribué à l'amélioration des pratiques en matière d'emploi dans les divers milieux de travail, ainsi qu'à la participation de la VBNC, de ses sous-traitants et des syndicats concernés à l'étape de la construction. Cependant, une approche davantage axée sur la collaboration aurait permis de mieux résoudre les problèmes auxquels se heurtaient les Autochtones au niveau de l'emploi.

On a observé des effets positifs sur les compétences et l'expérience acquises par les travailleurs autochtones, qui leur permettront d'accroître leur taux de participation au marché du travail et, dans une certaine mesure, d'améliorer l'accès aux emplois durant la phase d'exploitation du projet de la baie de Voisey. Cependant, à ce stade-ci, les effets se font surtout sentir par rapport aux compétences acquises qu'au niveau des véritables emplois obtenus dans le cadre du projet.

Les subventions salariales offertes dans le cadre de la SDRHIIM ont entraîné des hausses de rémunération importantes; toutefois, il était difficile d'établir dans quelle mesure ces augmentations étaient attribuables à la stratégie. Peu d'éléments probants permettaient d'affirmer que les participants au Développement des compétences avaient connu une augmentation de salaire.

- Par exemple, les 208 participants qui ont commencé à bénéficier des SS en 2003 ont vu leur revenu passer de 57 000 \$ à 62 000 \$ en trois ans (période qui a débuté la première année de leur participation au programme et qui inclut les deux années suivantes), par rapport aux augmentations de revenus moyennes qu'ils ont connues au cours des trois années précédentes. Toutefois, certains éléments de preuve directe donnaient à penser que près de la moitié des participants qui avaient profité des SS auraient été embauchés par la VBNC même si le programme n'avait pas existé. Par exemple, l'analyse des données administratives de la SDRHIIM a révélé que, des 378 participants aux SS pour lesquels la date de début de l'emploi était connue, 194 (ou 51 %) d'entre eux ont commencé à travailler au projet de la baie de Voisey avant septembre 2003, date à laquelle les activités de la SDRHIIM ont commencé.
- Les participants qui ont bénéficié seulement du DC avaient le plus bas revenu avant de participer au programme et leur situation n'a pas changé par la suite. Ils ont aussi connu les plus faibles augmentations par rapport au revenu gagné dans les années qui ont précédé leur participation à la formation. Les 37 participants au DC qui ont débuté en 2003, ont vu leur revenu augmenter de 10 200 \$ en trois ans (en comparaison avec leurs augmentations de revenus moyennes au cours des trois années précédentes).

La SDRHIIM a eu des répercussions à court terme sur l'emploi au projet de la baie de Voisey, surtout grâce aux SS. Les répercussions à long terme ont toutefois été limitées, notamment dans le cas des participants qui ont bénéficié uniquement du DC.

- La moitié des participants au programme travaillaient sur le chantier de la baie de Voisey depuis qu'ils avaient commencé à recevoir de l'aide de la JETA. Les participants qui bénéficiaient des SS étaient les plus nombreux parmi les travailleurs présents sur le chantier.
- Le maintien de l'effectif depuis l'étape de la construction jusqu'à la phase d'exploitation a été relativement faible sur le site de la baie de Voisey. Dans l'ensemble, seulement 17 % des participants au programme travaillaient toujours sur le site minier au moment de l'interview. Dans le cas des participants au DC, la proportion était de 7 %. On s'attendait à ce que la proportion de participants employés sur le site au moment du sondage soit plus faible que celle des personnes ayant travaillé au chantier depuis qu'elles avaient commencé à participer aux programmes et aux services. La majorité des participants ont occupé un emploi durant la phase de construction; la phase d'exploitation (qui a commencé en 2005) offrait toutefois moins de possibilités d'emploi sur le site de la baie de Voisey.

Dans le cas des employés affectés à des travaux d'exploitation, le taux de maintien en poste a été relativement élevé. Les résultats du sondage étaient pratiquement identiques aux données administratives fournies par la VBNC. Des 1 020 participants au programme, 181 (17,7 %) occupaient un emploi lié à l'exploitation minière de la baie de Voisey. Même si la proportion de participants employés sur le site était relativement faible, elle correspondait néanmoins à 44 % environ de l'effectif au cours de la phase d'exploitation. En mai 2007, 151 (14,8 %) participants travaillaient toujours sur le site, ce qui représentait un taux de maintien de l'effectif de 83 %.

4.4 Rapport coût-efficacité

L'analyse des résultats a permis d'établir des estimations, qui ont servi à comparer les avantages de la participation au programme (mesurés en fonction des changements de revenu qu'il est possible d'attribuer au programme) aux coûts du programme.

Dans le cas des participants qui ont bénéficié uniquement des SS, en moins de deux ou trois ans, les avantages découlant de la participation étaient supérieurs aux coûts du programme.

- Quand on attribuait toutes les augmentations de revenu au programme, on estimait qu'une personne qui avait commencé à y participer en 2003 ou en 2004 avait vu les avantages moyens découlant de cette participation dépasser les coûts moyens du programme de 19 500 \$.
- Quand on utilisait un facteur de rajustement³⁵ de 51 %, le résultat devenait négatif (plus précisément, on estimait que les coûts du programme dépassaient de 2 800 \$ les

³⁵ Le facteur de rajustement de 51 % correspond à la proportion de participants ayant bénéficié des SS qui ont été embauchés avant le début des activités de la SDRHIIM.

avantages découlant de la participation). Ce résultat est principalement attribuable au fait que, dans le cas de ceux qui ont commencé à participer au programme en 2004, seulement deux ans d'augmentation de revenu étaient inclus dans le calcul.

- Quand l'analyse effectuée à l'aide du facteur de rajustement portait uniquement sur ceux qui avaient commencé à participer au programme en 2003³⁶, le résultat est positif (plus précisément, on estimait que les avantages moyens découlant de la participation au programme dépassaient les coûts moyens du programme de 2 900 \$ après trois ans).

Dans le cas des participants qui ont bénéficié à la fois des SS et du DC, les avantages découlant de la participation au programme ont été, à court terme, inférieurs aux coûts de leur participation³⁷. Plus précisément, on estimait que les coûts moyens de la participation au programme dépassaient les avantages de 2 300 \$ lorsque toutes les augmentations de revenu étaient attribuées au programme, et de 21 000 \$, lorsque le facteur de rajustement de 51 % était appliqué.

Dans le cas des participants qui ont profité uniquement du DC, les avantages découlant de la participation au programme ont été, à court terme, inférieurs aux coûts de la participation. Plus précisément, on estimait que les coûts moyens du programme dépassaient les avantages de 15 400 \$.

Les comparaisons entre les avantages et les coûts, dont il est question plus haut, comprenaient les augmentations de revenu aussi bien durant qu'après l'exécution du programme. Quand seules les augmentations de revenu postérieures au programme étaient prises en compte dans le calcul, les estimations du rapport coût-efficacité (c.-à-d. pour la même période postérieure au programme) étaient beaucoup plus basses que celles mentionnées précédemment, surtout dans le cas des participants ayant bénéficié des SS. Au moment de l'évaluation, cependant, les évaluateurs ne disposaient d'aucune donnée sur les participants qui aurait permis d'effectuer une analyse du rapport coût-efficacité en se fondant sur les augmentations de revenu postérieures au programme.

Une autre méthode qui a permis d'examiner le rapport coût-efficacité est l'information sur les salaires versés au cours de la phase d'exploitation du projet de la baie de Voisey (qui a commencé en 2005). L'approche a révélé qu'il faudrait environ 2,5 ans pour que la rémunération tirée d'un emploi occupé au cours de la phase d'exploitation sur le site soit égale aux coûts du programme.

³⁶ Dans le cas de la cohorte de 2003, les données portaient sur les résultats de trois années qui pouvaient être intégrées au calcul (2003, 2004 et 2005).

³⁷ Il convient de noter qu'à la longue, il se peut que ces résultats négatifs deviennent positifs en raison des futures augmentations.

4.5 Chevauchement, dédoublement, investissement gouvernemental

Des mesures de prévention efficaces étaient en place pour éviter le dédoublement ou le déplacement des contributions non fédérales, dans la mesure où RHDCC et la JETA disposaient de renseignements sur ces autres contributions. En ce qui concerne les investissements de la VBNC, on a négocié une formule pour établir le taux de remboursement par rapport aux SS. Les plans de fonctionnement de la SDRHIIM indiquent que les salaires versés aux travailleurs autochtones ont dépassé le montant estimatif initial que devait rembourser la SDRHIIM. Ainsi, rien ne montre qu'il y a eu dédoublement en ce qui a trait à cet investissement de la SDRHIIM. La VNBC a également partagé les dépenses relatives à certains programmes de formation avec la SDRHIIM.

La SDRHIIM a incité les partenaires de la JETA à fournir des contributions en nature. Bien que les EDRHA et les EDMT aient servi à financer des activités de projet, il n'y avait aucune information quant à la valeur de ces contributions ni sur les types de programmes et de services qu'elles avaient permis d'offrir.

Les SS ont contribué à la charge salariale de la VBNC durant la phase de construction. Aucune donnée probante n'a permis d'établir dans quelle mesure les contributions de la SDRHIIM se sont ajoutées à celles que la VBNC avait déjà reçues.