Rapports d'évaluation

Évaluation formative et sommative des Prestations et mesures du Nunavut offertes en vertu de l'Entente sur le développement du marché du travail entre le Canada et le Nunavut

Vérification et Évaluation

Politique stratégique et planification

Juin 2005

Ressources humaines et Développement des compétences Canada

Human Resources and Skills Development Canada

Canada

SP-AH-680-06-05F

Évaluation formative et sommative des Prestations et mesures du Nunavut offertes en vertu de l'Entente sur le développement du marché du travail entre le Canada et le Nunavut

Rapport final

Vérification et Évaluation
Politique stratégique et planification
Ressources humaines et Développement des compétences Canada

juin 2005

SP-AH-680-06-05F
(also available in English)

Papier
ISBN : 0-662-72248-5
N^{o} de cat. : HS28-56/2006F

PDF
ISBN : 0-662-72249-3
N^{o} de cat. : HS28-56/2006F – PDF

Remerciements

Le présent rapport est le fruit de la collaboration de plusieurs partenaires. Les auteurs tiennent à remercier la direction et le personnel d'exécution du ministère de l'Éducation du Nunavut, ainsi que les employeurs, les parties prenantes et les participants qui ont accepté de prendre part aux entrevues, aux sondages ou aux groupes de discussion, ainsi que les employés de Ressources humaines et Développement des compétences Canada.

Sigles et acronymes

AE	Assurance-emploi
APP	Agent de perfectionnement professionnel
ARC	Agence du revenu du Canada
CAN	Collège de l'Arctique du Nunavut
CG	Comité de gestion de l'EDMT-CN
DCE	Développement des compétences essentielles
EDMT-CN	Entente sur le développement du marché du travail entre le Canada et le Nunavut
EDRHA	Entente sur le développement des ressources humaines autochtones
FCE	Formation en cours d'emploi
GN	Gouvernement du Nunavut
ME	Ministère de l'Éducation du gouvernement du Nunavut
OTI	Option de travail indépendant
PEMS	Prestations d'emploi et mesures de soutien
PMN	Prestations et mesures du Nunavut
RHDCC	Ressources humaines et Développement des compétences Canada
SAE	Services d'aide à l'emploi
SGC	Système de gestion des cas

Table des matières

Sommaire ..... **i**

Réponse de la direction ..... **ix**

1. Introduction **1**
- 1.1 L'Entente sur le développement du marché du travail entre le Canada et le Nunavut 1
- 1.2 L'évaluation des Prestations et mesures du Nunavut 2
- 1.3 Conjoncture sociale et économique du Nunavut 3

2. Pertinence, conception et exécution **7**
- 2.1 Conformité avec la *Loi sur l'assurance-emploi* et les priorités gouvernementales 7
- 2.2 Pertinence par rapport aux besoins des clients de l'assurance-emploi, des employeurs, du marché du travail et des collectivités 7
- 2.3 Financement de l'EDMT et coût par participant 8
- 2.4 Structure de gestion et d'exécution 9
- 2.5 Mise en évidence des principes de prestation des services 11
- 2.6 Mécanismes de redressement 14
- 2.7 Systèmes administratifs et échange de données 14

3. Résultats et impacts **17**
- 3.1 Résultats primaires et participation par groupe visé par l'équité en matière d'emploi 17
- 3.2 Impacts sur les participants 19
  - 3.2.1 Profil des participants des cinq collectivités 19
  - 3.2.2 Les répondants au sondage avant l'intervention 20
  - 3.2.3 L'expérience des PMN 22
  - 3.2.4 Emploi et rémunération avant et après la participation au programme 23
  - 3.2.5 Résultats après l'intervention 24
- 3.3 Impacts sur les employeurs 27
- 3.4 Impacts sur les collectivités 27
- 3.5 Impacts par type de programme 28

4. Conclusion **33**

Bibliographie **35**

Annexe A : Conception et réussite de l'évaluation **37**

Annexe B : Profil abrégé des cinq collectivités **41**

Liste des tableaux

Tableau 1	Statistiques sur le marché du travail et le revenu, population totale, population autochtone et population non autochtone, Nunavut, 2001 ..	**4**
Tableau 2	Population et utilisation de l'AE et des PMN dans les cinq collectivités visées par l'évaluation	**6**
Tableau 3	Financement de l'EDMT, 2000-2003	**9**
Tableau 4	PMN – Dépenses par programme et coût par participant	**9**
Tableau 5	Indicateur primaire n^{o} 1 – Clients servis	**17**
Tableau 6	Nouvelles interventions par groupe visé par l'équité en matière d'emploi et année financière	**18**
Tableau 7	Indicateurs primaires n^{os} 2 et 3 – Retours au travail et prestations non versées	**18**
Tableau 8	Revenu d'emploi en 2002 ou pendant la dernière année complète avant la participation au programme et montant total d'aide sociale de 1995 à 2002	**20**
Tableau 9	Participation au programme	**22**
Tableau 10	Nombre de semaines de travail pendant la période de douze mois avant et après l'intervention	**23**
Tableau 11	Utilité perçue de l'aide offerte dans le cadre des PMN pour l'atteinte des résultats	**26**
Tableau 12	Population, marché du travail et revenu dans cinq collectivités du Nunavut, 2001	**41**
Tableau 13	Population, marché du travail et revenu de la population d'appartenance autochtone dans cinq collectivités du Nunavut, 2001 ..	**43**

Sommaire

L'Entente sur le développement du marché du travail entre le Canada et le Nunavut

L'Entente sur le développement du marché du travail entre le Canada et le Nunavut (EDMT-CN) a été conclue le 11 mai 2000. Aux termes de cette entente, le Nunavut se chargeait de concevoir et d'exécuter les Prestations d'emploi et mesures de soutien (PEMS), qui sont appelées Prestations et mesures du Nunavut (PMN) dans ce territoire.

Pendant la période d'évaluation (2000-2003), quatre prestations et mesures ont été offertes : Développement de compétences essentielles (DCE – Développement des compétences); Formation en cours d'emploi (FCE – Subventions salariales ciblées); Option de travail indépendant (OTI); et Services d'aide à l'emploi (SAE).

L'évaluation des Prestations et mesures du Nunavut

L'évaluation porte sur des questions et des enjeux formatifs et sommatifs ayant trait aux trois premières années d'application de l'EDMT-CN. L'évaluation a commencé pendant l'automne 2003 et s'est terminée en janvier 2005. Les activités sur place se sont déroulées de novembre 2003 à février 2004, et les données ont été recueillies dans cinq grandes collectivités – Iqaluit, Rankin Inlet, Cambridge Bay, Pangnirtung et Arviat – où l'on trouve la moitié des participants aux PMN.

La méthodologie d'évaluation comprenait ce qui suit :

- Un bilan documentaire;
- Une analyse de dossiers administratifs et de sources de données secondaires;
- Un sondage auprès de participants aux PMN, dont 59 questionnaires complétés, soit près d'un tiers des participants dans les cinq collectivités choisies;
- Trois groupes de discussion formés de cinq participants à Iqaluit, sept à Pangnirtung et deux à Rankin Inlet;
- Des entrevues auprès de 19 employeurs;
- Des entrevues auprès de 16 informateurs clés;
- Des entrevues auprès de 20 parties prenantes dans les collectivités.

Contraintes et limites de l'évaluation

L'évaluation des programmes d'emploi comporte habituellement des contraintes qui influent sur l'estimation des impacts, l'interprétation et la généralisation des résultats. En raison des caractéristiques particulières du marché du travail et de la situation socio-économique du Nunavut, il a fallu tenir compte des contraintes et limites suivantes :

- L'analyse avec un groupe de comparaison a été jugée impossible pour des raisons d'ordre pratique et méthodologique. Les impacts du programme ont été évalués en comparant la situation des participants avant et après la participation au programme. Compte tenu de la conjoncture socio-économique du Nunavut, leur situation peut fluctuer pour des raisons autres que la participation au programme;

- Le succès d'une participation au programme, défini par le retour au travail, est restreint par le manque de possibilités d'emploi, en particulier dans les petites collectivités. La diversité des fournisseurs de services de formation au Nunavut restreint la possibilité d'attribuer les gains seulement aux PMN;

- Les estimations se fondent sur des données recueillies auprès de 59 répondants au sondage. Seulement 41 d'entre eux ont accepté que leurs réponses soient jumelées aux données administratives. Aucun test statistique n'a pu être appliqué. De plus, une analyse minutieuse des réponses au sondage fait ressortir des erreurs dans les réponses, ainsi qu'un nombre élevé de non-réponse à quelques questions importantes;

- Les participants, les employeurs et les parties prenantes sont réticents à être interrogés. Il s'agit d'une caractéristique d'une population ayant fait l'objet de trop d'études;

- Les données administratives, portant sur les participants et pouvant appuyer les travaux d'évaluation, étaient manquantes;

- Les constats relatifs aux résultats de la participation et à la mise en œuvre de l'entente ne peuvent pas être généralisés dans l'ensemble du territoire et de la population de participants. Chaque collectivité présente des caractéristiques distinctes, du point de vue du marché du travail et de la conjoncture socio-économique. Les PMN ne sont pas mises en œuvre de façon égale dans chacune des cinq collectivités choisies et ailleurs dans le territoire.

Le Nunavut

Le Nunavut se définit par sa géographie. C'est un immense territoire formé de petites collectivités éloignées et largement dispersées sur près de deux millions de kilomètres carrés. On y trouve 26 collectivités constituées dont la population varie entre 200 et 7 000 habitants, dans la capitale Iqaluit. Les collectivités sont accessibles par la voie des airs et par mer en été.

Quatre-vingt-cinq pour cent de la population en croissance rapide est d'origine inuite. Le coût de la vie est élevé, le logement et les autres infrastructures sont rares et les problèmes sociaux et de santé sont nombreux. Plus de la moitié de la population n'a pas terminé ses études secondaires. Le chômage est élevé, et les perspectives économiques, restreintes. La chasse, la pêche et le piégeage sont encore des activités importantes pour beaucoup d'Inuits. Bon nombre d'entre eux considèrent le travail comme un complément à ces activités, et non pas une véritable fin. L'exploitation des réserves fauniques n'est pas considérée comme un emploi. N'ayant pas de revenu assurable, ces personnes ne sont pas admissibles à l'assurance-emploi (AE).

Le gouvernement du Nunavut continue d'appliquer une politique de décentralisation des services gouvernementaux, et il a pour objectif que 85 % des emplois du secteur public soient occupés par des Inuits. Beaucoup d'emplois ont été créés dans le secteur public, mais l'absence d'emploi rémunéré est encore la règle presque partout au Nunavut.

Constats de l'évaluation

1. Pertinence et conception

Les Prestations et mesures du Nunavut sont conformes à la *Loi sur l'assurance-emploi* et aux priorités fédérales et territoriales.

Compte tenu de la description faite dans l'annexe 1 de l'EDMT-CN, les PMN sont conformes à la *Loi sur l'assurance-emploi*. Le gouvernement fédéral désire intégrer les chômeurs à la population active et offrir des opportunités de développement économique aux peuples autochtones. Le territoire du Nunavut entend renforcer les capacités communautaires par l'intermédiaire de la formation et du recrutement, afin d'accroître l'emploi chez les Inuits et la décentralisation des emplois et des services gouvernementaux. Ces buts sont définis dans le document intitulé *Bathurst Mandate* et à l'article 23 de l'Accord sur les revendications territoriales du Nunavut.

Les PMN sont pertinentes pour les employeurs, les clients et les collectivités. Toutefois, le manque de souplesse des lignes directrices des programmes et les critères d'admissibilité à l'AE restreignent la pertinence des PMN par rapport aux besoins du marché du travail local, en particulier dans les petites collectivités.

Les informateurs clés, les parties prenantes, les employeurs et les participants aux groupes de discussion conviennent que, de façon générale, les PMN sont pertinentes pour les clients, les employeurs et les collectivités. On ne s'entend pas, cependant, sur la question de savoir si elles comblent les besoins du marché du travail du Nunavut. L'absence de consensus reflète la diversité des conditions du marché du travail dans les petites et les grandes collectivités. Le manque de souplesse des lignes directrices des programmes et les critères d'admissibilité à l'AE restreignent la pertinence des PMN par rapport aux besoins locaux, en particulier dans les petites collectivités.

Facteurs restreignant la pertinence des PMN :

- Les faibles niveaux de compétences et d'instruction, de même que les faibles perspectives d'emploi dans l'économie salariale, en particulier dans les petites collectivités, restreignent le nombre de personnes admissibles à l'AE, parallèlement à la péremption des fonds destinés aux programmes provenant de la Partie II de la *Loi sur l'assurance-emploi*;

- L'exploitation des ressources fauniques, la sculpture et les autres activités traditionnelles ne sont pas reconnues comme des formes d'emploi en vertu de la *Loi sur l'assurance-emploi*. Comme ils n'en tirent aucun revenu assurable, les gens ne sont pas admissibles à l'AE;

- Le succès de la participation dans le cadre des PMN se défini par le retour au travail. Ce n'est peut-être pas le meilleur indicateur de rendement, en raison des faibles perspectives d'emploi dans les petites collectivités et du fait que beaucoup de gens n'ont pas les compétences minimales pour travailler, que la pénurie de logements restreint la mobilité de la main-d'œuvre et que les programmes prévus ne peuvent pas créer des possibilités d'emploi (le recours au programme de travail indépendant est très limité);

- Les lignes directrices du programme Développement des compétences essentielles prévoient une formation d'une durée maximale d'un an, alors qu'on constate la nécessité d'une formation de plus longue durée. Les participants ne peuvent pas obtenir les attestations (diplômes) appropriées, et le territoire a de la difficulté à combler les postes vacants en embauchant des Inuits qualifiés.

2. Exécution et mise en œuvre

On constate du chevauchement et du dédoublement entre l'EDMT et les trois Ententes sur le développement des ressources humaines autochtones (EDRHA).

Il y a un important chevauchement entre l'EDMT et les trois EDRHA. Les EDRHA prévoient des programmes qui s'adressent à tous les Inuits, et les fonds disponibles dans le cadre de ces ententes combinées est cinq fois plus élevé que dans le cas de l'EDMT.

Entre 2000 et 2003, les trois EDRHA ont servi un total de 1 774 clients, dont 81 clients admissibles à l'AE, contre 312 participants à l'EDMT. La collaboration et les partenariats, y compris le partage de projets de formation, se sont certes améliorés, mais il y a encore de la concurrence pour le recrutement de clients admissibles à l'AE.

Beaucoup de ministères du Nunavut ont des programmes d'intervention et de formation destinés aux jeunes, en plus des programmes jeunesse de Ressources humaines et Développement des compétences Canada (RHDCC) et d'Affaires indiennes et du Nord canadien.

Les fonds des programmes en vertu de la Partie II de la *Loi sur l'assurance-emploi* deviennent périmés et le coût par participant est élevé.

Le budget de l'EDMT est d'un peu plus de deux millions de dollars par année. Soixante-quinze pour cent des fonds de programmes ont été décaissés pendant les trois premières années de l'entente. Quelque 3,4 millions de dollars ont été affectés à des frais d'administration, et 4,8 millions de dollars ont été consacrés aux programmes.

Le coût moyen par participant fluctue de 12 910 $ pour l'Option de travail indépendant (OTI) à 14 058 $ pour la Formation en cours d'emploi (FCE) et 15 591 $ pour le programme Développement des compétences essentielles (DCE). Si l'on tient compte de l'ensemble des coûts, y compris de l'administration, le coût par participant admissible est estimé à 24 750 $.

On constate des difficultés dans l'exécution des programmes et dans la capacité à rejoindre les petites collectivités.

En raison notamment de la hausse des salaires et des avantages sociaux au Nunavut, le nombre total d'années-personnes rémunérées qui sont affectées à l'administration et à l'exécution de l'EDMT a diminué et est passé de 10,5 à 5,65 pendant les trois années de la période d'évaluation. L'exécution des programmes est freinée par les restrictions touchant les déplacements des agents de perfectionnement professionnel (APP). Le personnel d'exécution se trouve seulement dans 6 des 26 collectivités du Nunavut.

Le personnel d'exécution a commencé à utiliser la liste des clients admissibles à l'AE fournie par RHDCC pendant l'hiver 2003. Ces renseignements faciliteront le recrutement et le ciblage des clients actifs de l'AE, mais pas les anciens prestataires.

On trouve peu de fournisseurs de services de formation à l'extérieur des centres régionaux. Il est à la fois difficile et coûteux d'offrir des programmes de formation à l'extérieur de ces centres. La formation prévue par le programme DCE est assurée principalement grâce à des contrats passés avec le Collège de l'Arctique du Nunavut (CAN). La prestation de Services d'aide à l'emploi (SAE) par des tiers a été mise à l'essai dans quelques collectivités, mais on y a mis fin au bout d'un an. Ces services sont maintenant assurés par des APP.

3. Résultats et impacts

Les cibles de résultats primaires ne sont pas atteintes et le Nunavut n'accepte pas l'indicateur des économies au Compte d'AE.

Les cibles de résultats primaires n'ont pas été atteintes. Les programmes ont atteint moins de la moitié de la cible de clients actifs et d'anciens prestataires, les deux tiers de la cible des retours au travail prévus et les trois quarts de la cible des économies au Compte d'AE. Le gouvernement du Nunavut (GN) ne croit pas que ce dernier indicateur soit une mesure acceptable du rendement opérationnel au Nunavut.

Il n'y a aucune preuve évidente d'un changement sur les plans de l'emploi et de la rémunération des participants.

En résumé, les constats révèlent une modeste amélioration de l'emploi et de la rémunération des répondants au sondage. Ceci peut être imputable aux programmes, à la situation du marché du travail ou simplement à une variation aléatoire. Il faut interpréter ces constats avec prudence, en raison du faible nombre de répondants, à la possibilité d'erreurs dans les réponses et du taux élevé de non-réponse.

Ainsi :

- Il n'y a presque pas eu de changement dans l'emploi des participants, dont la rémunération a augmenté de moins de 10 %. Cette fluctuation était sans doute conforme à l'évolution générale des salaires dans le territoire. L'emploi reste une activité intermittente pour la plupart des participants aux programmes;

- Selon les résultats du sondage, le nombre de semaines d'emploi sur une période de douze mois n'a guère bougé (de 31,8 à 33,7 semaines avant et après l'intervention, respectivement). On a constaté peu de changements dans le type et le secteur d'emploi avant et après l'intervention.

Il n'y avait pas assez de données pour comparer le recours au soutien public du revenu avant et après la participation au programme.

L'emploi était la principale source de revenu des deux tiers des répondants (38 sur 59). L'assurance-emploi jouait le même rôle pour 13 répondants, et 6 autres répondants comptaient sur le revenu du conjoint ou de membres de la famille. Enfin, trois répondants ont mentionné les prestations de soutien du revenu (reçues de l'aide sociale), et trois autres, les allocations au conjoint ou aux enfants. Les données sur la situation antérieure à la participation au programme sont insuffisantes pour établir dans quelle mesure la dépendance à l'AE ou aux prestations d'aide sociale avait été modifiée après l'intervention.

Les participants sont satisfaits des programmes et des services.

La majorité des participants sont satisfaits des programmes. Environ les deux tiers d'entre eux ont indiqué que les programmes les avaient aidés à trouver de l'emploi, à améliorer leurs compétences professionnelles, à accroître leur motivation et leur confiance en eux et à vouloir continuer d'étudier ou de recevoir de la formation. Une proportion presque identique estimait que le programme s'était traduit par une amélioration de l'emploi et de la vie en général.

Les employeurs sont satisfaits du programme. Il est démontré que certains employeurs utilisent la FCE à titre de subvention.

Onze des douze employeurs qui ont répondu à la question affirment que les PMN les ont aidés à combler leurs besoins. Pour la plupart d'entre eux, c'était une source importante d'aide à la formation qui leur a permis de combler des postes vacants, de pallier des pénuries de travailleurs qualifiés et d'embaucher des Inuits. Les employeurs ont également mentionné que le programme avait contribué à compenser les coûts élevés du roulement de l'effectif et de maintenir les salaires à des niveaux concurrentiels.

Sept des dix employeurs qui ont répondu à la question à ce sujet ont indiqué qu'ils auraient embauché ou formé autant d'employés en l'absence du programme.

L'impact des PMN sur les collectivités se limite à l'acquisition des compétences des participants et à l'appui de l'infrastructure de formation.

Le personnel d'exécution a fourni des exemples démontrant que les PMN ont contribué à améliorer l'infrastructure locale : offre de services de garde d'enfants et logements aux participants.

Réponse de la direction

INTRODUCTION

L'alinéa 57(1)(*f*) de la partie II de la *Loi sur l'assurance-emploi* (AE) stipule que les mesures actives d'emploi doivent être conçues et administrées à l'intérieur d'un cadre qui mesure leur succès. De plus, dans le cas présent, l'Entente sur le développement du marché du travail (EDMT) entre le Canada et le Nunavut exige qu'on réalise une évaluation formative et une évaluation sommative respectivement à la première et la troisième année suivant la mise en œuvre des prestations et mesures du Nunavut (PMN).

La présente réponse de la direction servira d'assise à un plan d'action pour examiner les principaux résultats de l'évaluation des prestations et mesures du Nunavut, administrées par le gouvernement du Nunavut en vertu de l'EDMT, et financées par le compte de la partie II de l'AE. Le Comité conjoint de gestion (CG) de l'EDMT entre le Canada et le Nunavut s'engage à utiliser les conclusions de l'évaluation pour apporter des améliorations aux programmes afin que ceux-ci répondent efficacement aux besoins des Nunavummiuts et de leurs collectivités.

L'évaluation a mis en évidence le besoin de souplesse dans la conception et l'administration des programmes pour faire en sorte qu'ils répondent aux besoins des individus. Le marché du travail du Nunavut est différent de celui des autres régions du Canada : l'économie est caractérisée par une importante composante non salariale rattachée aux ressources naturelles, et la population est beaucoup plus jeune, le niveau de scolarité en général est plus faible, et les Autochtones sont majoritaires. D'ailleurs, il faut améliorer la cohérence avec des programmes ciblés, comme la Stratégie de développement des ressources humaines autochtones. Le CG prendra des mesures pour se pencher sur ces résultats-ci notamment.

Le Comité conjoint de gestion de l'EMDT aimerait remercier tous ceux qui ont participé aux évaluations formative et sommative des prestations d'emploi et mesures de soutien (PEMS) administrées en vertu de l'Entente sur le développement du marché du travail entre le Canada et le Nunavut et est heureux de présenter et de rédiger la présente réponse de la direction.

La présente évaluation porte sur les enjeux formatifs et sommatifs. L'aspect formatif ciblait les questions relatives à la mise en œuvre et à la gestion des programmes, notamment leur pertinence, leur conception et leur exécution. Les questions de l'évaluation sommative portaient sur les résultats et l'incidence des programmes.

Le CG a examiné l'évaluation menée par la Direction de la vérification et de l'évaluation et appuie les résultats et n'oublie pas de souligner que le nouveau territoire aurait grandement bénéficié des conseils et de l'aide qu'une évaluation formative aurait pu lui apporter aux premières étapes de l'EDMT.

CONTEXTE

L'EDMT entre le Canada et le Nunavut a été mise en œuvre le 1er avril 2000. En vertu de cette entente, les fonds d'administration et des programmes de la partie II de l'AE ont été transférées au gouvernement du Nunavut, qui s'est chargé de la conception, de la gestion et de l'exécution des PMN.

Les mesures actives financées par la partie II de l'AE visent à répondre aux caractéristiques des marchés du travail régionaux et locaux. Au Nunavut, le gouvernement doit composer avec un marché du travail où la situation sociale et économique et la démographie sont particulières :

- le Nunavut présente la population la plus jeune et dont la croissance est la plus rapide au Canada, plus de 60 % des Nunavummiuts ayant moins de 25 ans;
- les niveaux d'alphabétisation et de compétences essentielles sont très faibles, où plus de 75 % de la main-d'œuvre n'a pas terminé son secondaire;
- un recours considérable aux activités traditionnelles, comme la chasse et la pêche.

Le gouvernement représente le spectre dominant de l'économie et le demeurera à court terme, mais on s'attend à une croissance du secteur privé qui se traduira par une expansion des professions salariées. L'investissement des entreprises dans l'exploitation minière et la construction, surtout l'exploration de minerais, continuera de dominer la croissance du secteur privé et, du même coup, d'entraîner une demande de compétences spécialisées.

Compte tenu des niveaux de compétence généralement faibles de la population et de la demande croissante de compétences spécialisées, le gouvernement du Nunavut a cherché principalement à remédier aux pénuries de compétences en visant à accroître les niveaux d'alphabétisation et en offrant des possibilités de formation et de développement des compétences.

Le développement de ressources humaines et le développement économique sont les principaux piliers des efforts de collaboration entre les gouvernements fédéral et territorial, dont la vision consiste à renforcer le Canada nordique et à veiller à ce que ses résidents profitent des avantages sociaux et économiques comme l'ensemble des Canadiens. Dans ce contexte, les PMN peuvent jouer un rôle important dans le soutien des priorités des gouvernements aux niveaux de la formation et de développement des compétences. En ce moment, les conclusions des évaluations tombent à point, car il se peut qu'elles informent le gouvernement sur d'importantes améliorations administratives, politiques et de programmes qui se traduiront par des PMN plus efficaces et adaptées.

PRINCIPALES CONCLUSIONS ET MESURES PROPOSÉES

La réponse de la direction propose des activités concrètes qui tiennent compte des observations tirées des conclusions de l'évaluation, et celles-ci s'organisent autour de quatre thèmes :

- la pertinence des activités des PMN en fonction de l'EDMT et de la situation du marché du travail;
- l'exécution et la mise en œuvre;
- les résultats et l'incidence pour les participants;
- l'incidence pour les employeurs.

Principale conclusion et mesure proposée : a. Pertinence

Observation 1 :

Les prestations et mesures du Nunavut (PMN) sont conformes à la Loi sur l'AE et aux priorités fédérales et territoriales, et au sens large, elles sont pertinentes pour les employeurs, les clients et les collectivités. Toutefois, il faudrait assouplir les lignes directrices des programmes et l'admissibilité à l'AE afin d'améliorer la satisfaction des besoins des marchés du travail locaux et de refléter la diversité des marchés du travail dans l'ensemble du Nunavut.

Mesure 1 :

L'évaluation servait à mettre en évidence quelques aspects distincts de l'économie, du marché du travail et de la démographie du Nunavut. Parmi ces aspects, il y a le manque de possibilités d'emplois rémunérés, le très faible taux d'obtention d'un diplôme d'études secondaires, le taux de chômage élevé et l'importance de l'économie de subsistance rattachée aux ressources naturelles.

Les gouvernements du Canada et du Nunavut admettent que les PMN doivent être conçues pour répondre à ces caractéristiques particulières, et pour refléter les compétences et les priorités d'apprentissage du gouvernement territorial (c.-à-d. améliorer les niveaux d'alphabétisation, de scolarisation et de capacité de calculer). Le gouvernement du Nunavut travaille avec Service Canada et RHDCC pour explorer des options d'amélioration et d'assouplissement des programmes et des critères d'admissibilité des clients à l'intérieur des paramètres de la *Loi sur l'AE*. Ils ont pour objectif d'élaborer une série de lignes directrices des programmes pouvant s'adapter aux circonstances particulières du Nunavut, donc qui seraient plus propices à satisfaire les priorités du marché du travail du gouvernement du Nunavut.

De plus, en vertu de l'EDMT, le gouvernement du Nunavut, qui travaille en partenariat avec les Ententes sur le développement des ressources humaines autochtones (EDRHA), pourrait servir les personnes admissibles et inadmissibles à l'AE, de sorte que les deux parties administrent un plus grand nombre d'interventions d'emploi et de préemploi efficaces à l'ensemble de l'éventuelle population active. Le gouvernement du Nunavut, qui reconnaît que l'objectif commun est d'améliorer le service aux clients de l'AE, continuera d'amener les signataires des EDRHA à explorer des idées novatrices pour rationaliser et simplifier la prestation de services aux clients de l'AE autochtones.

On a amélioré la pertinence de l'EDMT notamment par la participation aux PMN. La participation aux PMN reflète maintenant les calendriers de formation d'un an à deux ans pour permettre la conclusion des programmes de formation offerts par les collèges.

Principales conclusions et mesures proposées : b. Administration et mise en œuvre

Observation 2 :

Il y a chevauchement et dédoublement des programmes administrés en vertu de l'EDMT et des trois signataires d'ententes de développement des ressources humaines autochtones (EDRHA).

Mesure 2 :

L'un des principaux objectifs des EDMT visait à réduire le chevauchement et le dédoublement des programmes. En travaillant de concert, le gouvernement fédéral, le gouvernement territorial et les partenaires des EDRHA veilleront à ce que les nombreux programmes et services soient mieux coordonnés et se complètent davantage.

Le Comité conjoint de gestion admet qu'il faut élaborer un plan directeur de formation et de travail dominant, d'autant plus qu'il y a d'autres dollars de formation ciblés sur les jeunes, les groupes d'équité, les travailleurs âgés, etc. Le gouvernement du Nunavut et Ressources humaines et Développement des compétences Canada (RHDCC) ont commencé à se pencher sur ce problème en cherchant à coordonner les programmes des ministères fédéral et territorial en consacrant des sommes à la formation, ce qui se traduira par une utilisation collaborée des fonds et peut-être par une amélioration de l'accès aux interventions d'emploi et de leur pertinence pour tous les Nunavummiuts.

Le gouvernement du Nunavut a pour mandat et responsabilité de régir lui-même ses programmes et services. Il est impératif que tous les signataires des EDRHA et tous les ministères fédéraux reconnaissent ce mandat et travaillent avec le gouvernement du Nunavut pour simplifier l'administration des programmes de formation et d'emploi dans l'ensemble du territoire.

Le gouvernement du Nunavut continuera d'essayer d'améliorer la collaboration avec les principaux joueurs chez les jeunes, les Autochtones et RHDCC (y compris Service Canada) pour la planification conjointe des PMN avec les autres mesures actives d'emploi auxquels ont accès les clients du Nunavut pour veiller à ce que leur exécution soit cohérente.

Observation 3 :

Les fonds des programmes de l'EDMT sont périmés, et le coût par participant est élevé.

Mesure 3 :

Les gouvernements du Canada et du Nunavut reconnaissent que les problèmes d'exécution des PMN contribuent à l'inutilisation des fonds de programmes de l'EDMT. Par exemple, le manque d'infrastructure nuit à la mobilité des clients et à leur accès aux programmes. À l'heure actuelle, le gouvernement du Nunavut est en mesure d'offrir une multitude de prestations et mesures de soutien qui n'étaient pas beaucoup utilisées au cours des trois premières années, comme Recherche et innovation, Partenariats du marché du travail et la mesure de Services d'aide à l'emploi (SAE). L'expansion de l'utilisation de ces mesures au Nunavut a déjà donné lieu à une réduction des fonds inutilisés et à une augmentation de l'utilisation des dollars consacrés aux programmes.

Le gouvernement du Nunavut se penchera également sur la faisabilité de mettre en œuvre une prestation qui serait semblable aux partenariats de création d'emploi (PCE). Les PCE sont conçus pour offrir aux clients admissibles des possibilités d'acquérir de l'expérience en milieu de travail sur une période temporaire tout en participant à des projets communautaires. Cette prestation peut avoir un effet positif tant sur les personnes que les collectivités, si bien qu'elles présentent une possibilité d'utilisation supplémentaire des fonds de la partie II de l'AE au Nunavut.

L'inutilisation des fonds consacrés aux programmes est également liée à l'insuffisance des budgets administratifs disponibles pour payer les frais de déplacement des employés qui exécutent les PMN. Le gouvernement du Nunavut n'avait pas fourni le personnel de 10,5 personnes par année selon les négociations originales à cause de budgets limités pour les salaires. Compte tenu des pressions sur les ressources administratives, le gouvernement du Nunavut, de concert avec ses partenaires du Comité conjoint de gestion, explorera des options pour remédier à ce problème. Le Comité conjoint de gestion sera constitué de représentants du Nunavut, de la région de l'Alberta et de l'administration centrale (AC) de RHDCC.

L'évaluation indique que, si l'on tient compte de tous les coûts, y compris les frais d'administration, le coût par participant est d'environ 25 000 $. Selon le CG, les coûts par participant ne sont pas démesurés lorsqu'on les compare aux coûts des autres programmes. Il faut savoir qu'en général, les coûts ont tendance à être plus élevés dans les territoires que dans d'autres régions, surtout à cause de la géographie et du climat, et à cause du manque d'économies d'échelle compte tenu des petites populations.

Observation 4 :

Il faut remettre à niveau les systèmes administratifs et l'échange d'information.

Mesure 4 :

Le gouvernement du Nunavut reconnaît qu'aux premières étapes de l'exécution des programmes en vertu de l'EDMT, on a eu du mal à élaborer un nouveau système de collecte de données spécialement pour le Nunavut.

En 2002-2003, on a mis en place un Système de gestion des cas (SGC) entièrement électronique. On procède actuellement à la collecte de toutes les données nécessaires, et le personnel en vérifie l'intégrité. Pour faciliter la collecte de données, on s'est servi de champs obligatoires, de composantes supplémentaires, comme l'aide financière, et d'une section de suivi. On tente aussi d'obtenir deux numéros de téléphone où l'on pourrait rejoindre des personnes. Comme un grand nombre de résidents n'ont pas accès à une ligne téléphonique privée, la collecte de données après une intervention est parfois difficile.

On travaille avec des employés de RHDCC et on modifie les programmes pour tenir compte de certains problèmes soulevés dans la présente évaluation. Le gouvernement du Nunavut a maintenant accès aux fichiers d'admissibilité à l'AE et aux fichiers *Stripper*. Le travail constant des agents de développement communautaire a permis d'améliorer le pourcentage de fichiers de gestion des cas remplis, et la réalisation de suivis plus détaillés avec les clients et la présentation de données pour le rapport de contrôle et d'évaluation devraient remédier à quelques-uns des problèmes connus.

Principale conclusion et mesure proposée : c. Incidence et résultats

Observation 5 :

Les cibles de résultats primaires ne sont pas atteints : l'indicateur des économies au Compte d'AE n'est peut-être pas le plus important indicateur dans le cas de l'EDMT du Nunavut. Il faudra créer de meilleurs indicateurs de l'état d'avancement.

Mesure 5 :

Indicateur primaire 1 – Clients servis : Le Comité conjoint de gestion s'engage à fournir aux employés du gouvernement du Nunavut les renseignements nécessaires afin de promouvoir et de faire en sorte que les clients actifs et anciens prestataires de l'AE aient l'option d'accéder aux PMN.

Indicateur primaire 2 – Retours au travail : Les faibles niveaux d'alphabétisation et de scolarisation des Nunavummiuts, ainsi que les rares perspectives d'emploi dans les petites collectivités et le manque de mobilité et la pénurie de logements font en sorte qu'il est difficile pour les clients des PMN de retourner travailler. Il y a des recherches et des preuves qui confirment qu'un grand nombre de secteurs en croissance au Nunavut exigent une main-d'œuvre spécialisée dont le niveau de scolarisation et de formation est élevé. Les objectifs du gouvernement du Nunavut consistent en partie à créer une

économie et une infrastructure fortes, à offrir des logements et à promouvoir l'éducation et l'apprentissage permanent, des solutions qui remédieront à ces problèmes et qui pourraient améliorer le taux de retour au travail en vertu des PMN.

Indicateur primaire 3 – Économies au Compte d'AE : De nombreux Nunavummiuts ont un travail traditionnel, comme la récolte, la chasse, la sculpture, si bien qu'ils ne sont pas admissibles à l'AE. La mesure de la participation à la formation et à l'apprentissage peut ainsi constituer un indicateur de succès plus significatif. On devrait faire des efforts pour établir d'autres critères de réussite à l'avantage des Nunavummiuts. Le Comité conjoint de gestion étudiera les options d'élaboration d'indicateurs de rendement qui conviennent le mieux au marché du travail du Nunavut et aux priorités du gouvernement. Le gouvernement du Nunavut collaborera avec RHDCC pour créer d'autres indicateurs qui représenteraient davantage les priorités du Nunavut en matière de compétences et d'apprentissage.

Observation 6 :

Aucune preuve évidente d'un changement sur les plans de l'emploi et de la rémunération des participants.

Mesure 6 :

Un grand nombre d'interventions ciblent l'emploi préalable à l'apprentissage ou l'emploi au niveau d'entrée, et les résultats de ces interventions sont plus difficiles à observer à court terme. Par conséquent, l'analyse statistique des données de mesures à court terme devra être interprétée avec prudence, d'autant plus qu'il se peut que les apprentis aient besoin d'une période beaucoup plus longue pour progresser jusqu'au niveau 2 ou au niveau 3 en raison du nombre insuffisant d'heures de travail. Dans les petites communautés nordiques éloignées, l'emploi saisonnier est une réalité, et les conditions artificielles ne peuvent aucunement modifier cette réalité. Les petits échantillons ne permettent pas l'utilisation prévisionnelle des conclusions. La longue période qui s'est écoulée entre l'évaluation et la collecte de données pourrait expliquer le piètre taux de réponse et le manque de mémoire. Pour recueillir des données, on recommande la réalisation du sondage 12 mois après la fin de la période d'emploi.

On a amorcé des discussions sur la souplesse des programmes administrés en vertu de l'EDMT pour élaborer des options et des solutions d'amélioration de la souplesse des programmes au Nunavut. Les solutions qui reflètent les besoins du Nunavut nécessiteront un ensemble fort différent d'objectifs et de modifications aux PMN. Un suivi beaucoup plus étroit des participants à l'aide d'un sondage 12 mois après la participation garantira une précision beaucoup plus accrue des rapports et un meilleur accès pour les participants.

Comme l'économie du Nunavut continue de croître, de se renforcer et de se diriger vers les emplois salariés, les clients auront davantage de possibilités de tirer parti de leur participation aux PMN.

Observation 7 :

Incidence sur les employeurs : La Formation en cours d'emploi (FCE) est annoncée et utilisée comme subvention salariale.

Mesure 7 :

Les gouvernements du Canada et du Nunavut reconnaissent qu'il y a très peu d'employeurs dans la plupart des collectivités, et qu'il y en a encore moins qui sont aptes et disposés à encadrer de nouveaux employés, si bien que les possibilités de formation en cours d'emploi sont limitées. Les employeurs font face à certains obstacles en ce qui a trait à la FCE : les plans de formation et les attentes en matière de rapports exigent un haut niveau d'engagement et de compétences, et les petites entreprises à taux élevé de roulement de personnel limitent les possibilités. En dépit de ces obstacles, on ne cesse de faire appel à un grand nombre d'employeurs participants pour obtenir leur aide et bénéficier de leur niveau élevé d'esprit de collectivité. Aucune entreprise ne s'est vue refuser la présence de participants à la FCE au cours des cinq dernières années.

Au fur et à mesure que le programme prend de la maturité et que le personnel se stabilise, on observe un niveau accru de collaboration. Les employés effectueront un suivi plus étroit et suivront la qualité des plans de formation et l'engagement de ceux qui participent à la FCE et en rendront compte. De plus, les employés feront la promotion d'autres prestations et mesures de soutien, comme les PCE, qui offrent également de l'expérience de travail aux participants lorsque la FCE n'est pas recommandée.

CONCLUSION

Le Comité conjoint de gestion considère que la présente évaluation reflète bien les problèmes du territoire en matière d'administration de l'EDMT et reconnaît les conclusions de l'évaluation. Les gouvernements du Canada et du Nunavut s'engagent à travailler ensemble pour trouver des solutions qui répondront davantage aux besoins des Nunavummiuts grâce à la mise en œuvre souple, efficace et satisfaisante de prestations d'emploi et mesures de soutien.

Le Comité conjoint de gestion de l'EDMT suivra l'état d'avancement des mesures proposées que l'on a prévues pour tenir compte de l'évaluation du Nunavut et en rendra compte.

Le résultat final de ce plan d'action sera de rendre les PMN plus adaptées aux individus, aux collectivités et aux employeurs par une meilleure coordination et une cohérence accrue avec d'autres programmes du marché du travail, en augmentant les niveaux de compétences techniques et essentielles générales des clients admissibles et en renforçant les liens avec le côté de la demande du marché du travail.

1. Introduction

1.1 L'Entente sur le développement du marché du travail entre le Canada et le Nunavut

Le territoire du Nunavut a été constitué le 1er avril 1999. Aux termes de l'Entente sur le développement du marché du travail entre le Canada et le Nunavut (EDMT-CN) conclue le 11 mai 2000, le gouvernement du Nunavut se chargeait de concevoir et d'exécuter des Prestations d'emploi et mesures de soutien (PEMS) en vertu de la partie II de la *Loi sur l'assurance-emploi*. Pendant les trois premières années de l'entente (de 2000 à 2003), le gouvernement du Canada a affecté plus de 6,4 millions de dollars provenant du compte d'assurance-emploi aux Prestations et mesures du Nunavut (PMN), ainsi que 3,4 millions de dollars à l'administration des programmes. Des 6,4 millions de dollars destinés aux programmes, 4,8 millions ont été décaissés entre 2000 et 2003 afin de servir 312 participants.

Aux termes de l'entente, le Nunavut a établi trois prestations et une mesure d'aide (la part du budget de 2002-2003 est indiquée entre parenthèses)[1] :

- *Développement de compétences essentielles* (DCE – 65 %) – L'objectif consiste à aider les chômeurs à trouver de l'emploi en les aidant à acquérir des compétences professionnelles allant d'un niveau de base à un niveau avancé;
- *Formation en cours d'emploi* (FCE – 25 %) – Une subvention salariale encourage les employeurs à créer de nouveaux emplois destinés aux chômeurs. Les emplois ne doivent pas être temporaires, mais plutôt faire partie des activités courantes de l'employeur;
- *Option de travail indépendant* (OTI – 5 %) – Aide offerte à des chômeurs afin qu'ils lancent leur propre entreprise ou deviennent des travailleurs indépendants par l'achat de services de coaching, de soutien au développement et à la planification des affaires, de conseils techniques et autres auprès de fournisseurs indépendants;
- *Services d'aide à l'emploi* (SAE – 5 %) – Aide à des organismes indépendants qui proposent des services d'aide à l'emploi aux chômeurs afin que ces derniers puissent trouver de l'emploi. Les services comprennent le counselling d'emploi, l'information sur le marché du travail, l'aide à la recherche d'emploi, y compris les clubs de recherche d'emploi, les évaluations diagnostiques, l'information sur les programmes d'emploi gouvernementaux, les services de gestion de cas et l'établissement de plans d'action en matière de carrière.

[1] Les autres prestations et mesures prévues par l'EDMT-CN mais non offertes en 2002-2003 sont les programmes de création d'emplois, les partenariats du marché du travail, ainsi que le programme de recherche et innovations.

1.2 L'évaluation des Prestations et mesures du Nunavut

La présente évaluation porte sur des questions et des enjeux formatifs et sommatifs ayant trait aux trois premières années de l'EDMT-CN (de l'année 2000-2001 à l'année 2002-2003) et touchant les domaines suivants :

- *Pertinence et conception :* Répondre à des besoins réels; conformité aux principes, aux lignes directrices et à l'esprit de la *Loi sur l'assurance-emploi;* adaptation aux besoins et à la situation du Nunavut;
- *Exécution :* Colocation, harmonisation, collaboration et partenariat; souplesse locale; services dans la langue préférée; systèmes administratifs; etc.;
- *Résultats et impacts :* Emploi et rémunération; dépendance aux prestations d'AE et d'aide sociale; développement des compétences; dotation de postes vacants; répondre aux besoins de formation; répondre aux besoins des collectivités; résultats par type de programme;
- *Coût-efficacité :* Mesure dans laquelle les PMN constituent les moyens les plus appropriés et les plus efficaces d'atteindre les objectifs, par rapport à d'autres méthodes de conception et d'exécution.

L'évaluation a commencé à l'automne 2003 et s'est terminée en janvier 2005. Les activités sur place se sont déroulées de novembre 2003 à février 2004. Les données ont été recueillies dans cinq grandes collectivités – Iqaluit, Rankin Inlet, Cambridge Bay, Pangnirtung et Arviat – où l'on trouve la moitié des participants aux PMN.

Méthodes de collecte des données :

- Un sondage auprès de 59 participants, soit le tiers de l'ensemble des participants dans les cinq collectivités;
- Des groupes de discussion réunissant cinq participants aux programmes à Iqaluit, sept à Pangnirtung et deux à Rankin Inlet;
- Des entrevues auprès de 19 employeurs;
- Des entrevues auprès de 16 informateurs clés, dont des hauts fonctionnaires du ministère de l'Éducation du Nunavut et de Ressources humaines et Développement des compétences Canada (RHDCC) et du personnel d'exécution des PMN au sein du ME;
- Des entrevues auprès de 20 parties prenantes, c'est-à-dire des représentants des trois ententes sur le développement des ressources humaines autochtones (EDRHA), du Collège de l'Arctique du Nunavut (CAN), de Nunavut Tunngavik inc., des chambres de commerce locales ou des conseils de hameau et de deux organismes d'exécution indépendants.

L'évaluation des programmes d'emploi se heurte habituellement à des contraintes qui influent sur l'estimation des impacts ainsi que l'interprétation et la généralisation des résultats. Au Nunavut, nous avons dû tenir compte des contraintes et limites suivantes, presque toutes imputables au coût élevé et à la grande difficulté de communiquer avec les gens et d'obtenir des réponses :

- Les constats de l'évaluation ne peuvent pas être généralisés à tous les participants des PMN dans l'ensemble du Nunavut. Les cinq collectivités choisies ne sont pas représentatives des 21 autres collectivités du Nunavut, en ce qui concerne le marché du travail local et la mise en œuvre des PMN, comme nous le décrivons dans la section 2;

- L'approche adoptée ne comprend pas de groupe de comparaison, car nous avons estimé qu'il serait difficile d'obtenir des réponses d'un nombre suffisant de personnes appropriées. Les impacts des programmes ne peuvent être évalués qu'en comparant la situation des participants avant et après leur participation au programme. Leur situation peut bien sûr être différente pour des raisons autres que la participation au programme;

- Les tests statistiques sont impossibles avec 59 répondants au sondage, dont seulement 41 ont autorisé le jumelage de leurs réponses aux données administratives;

- L'analyse des résultats n'est possible que pour les participants au programme DCE (45 questionnaires de sondage remplis) et à la FCE (11 questionnaires remplis). Un répondant a participé au volet OTI, et aucun aux SAE;

- Les renseignements sur l'expérience en cours de programme et sur la situation des participants après l'intervention sont restreints en raison de la non-disponibilité de données de l'aide sociale et parce que les données fournies par le Système de gestion de cas (SGC) du ministère de l'Éducation et de RHDCC étaient incomplètes.

L'annexe A (Conception et exécution de l'évaluation) comprend plus de renseignements sur la conception et les limites de l'évaluation et sur la faisabilité d'une analyse avec un groupe de comparaison dans le contexte du Nunavut.

1.3 Conjoncture sociale et économique du Nunavut

Le Nunavut se définit par sa géographie. C'est un immense territoire nordique de près de deux millions de kilomètres carrés qui compte 26 petites collectivités éloignées et largement dispersées, dont la population va de moins de 200 à 5 236 habitants, dans la capitale Iqaluit (la population d'Iqaluit a été portée à plus de 7 000 habitants après le recensement de 2001). La population totale est de 26 745 habitants. Ces données ne tiennent pas compte de la population des collectivités non constituées. Les collectivités sont accessibles par la voie des airs, et par mer en été.

Quatre-vingt-cinq pour cent de la population est d'origine inuite. La population du Nunavut a augmenté de 8,1 % entre 1996 et 2001, contre 4 % dans l'ensemble du Canada. Trente-sept pour cent de la population est âgée de moins de 15 ans.

Tableau 1
Statistiques sur le marché du travail et le revenu, population totale, population autochtone et population non autochtone, Nunavut, 2001

	Population totale	Population autochtone	Population non autochtone
Population active			
Taux de participation	68,1	61,8	92,3
Taux d'emploi	56,2	47,6	89,2
Taux de chômage	17,4	22,9	3,3
Personnes ayant touchés des gains			
Nombre	12 355	9 155	3 200
Gains moyens	28 215 $	20 011 $	51 686 $
Année complète de travail			
Nombre	5 080	3 005	2 075
Gains moyens	48 078 $	38 505 $	61 942 $
Personnes ayant un revenu			
Nombre	15 450	12 145	3 305
Revenu médian	17 270 $	13 190 $	32 263 $
Part du revenu			
Gains	83,8	75,8	n.d.
Transferts gouvernementaux	12,9	20,5	n.d.

Source : Statistique Canada, profils des collectivités et profil de la population autochtone, Recensement de 2001. Les données sur le revenu portent sur l'année 2000. Les données sur la population non autochtone ont été établies par déduction.

Les niveaux d'instruction continuent d'augmenter, mais ils sont encore très bas. Un Inuit sur deux n'a pas de diplôme d'études secondaires, et seulement 1,7 % des Autochtones de 25 ans et plus possèdent un diplôme universitaire.

Près de neuf non-Inuits sur dix ont un emploi, contre moins de six Inuits sur dix. Les citoyens du Nunavut qui travaillent à plein temps ont une rémunération supérieure à la moyenne nationale. Toutefois, le revenu total médian de la population du Nunavut est nettement inférieur à la moyenne nationale. Le coût de la vie y est plus élevé que partout ailleurs au Canada.

Les possibilités d'emploi dans l'économie salariale sont plus grandes dans les centres régionaux; les collectivités de taille moyenne se heurtent aux problèmes conjugués d'un développement restreint et d'une grande population, d'où un chômage élevé. Les petites collectivités n'offrent que de faibles possibilités d'emploi.

La chasse, la pêche, le piégeage, la cueillette de fruits et le camping sont des caractéristiques importantes de la vie sociale, culturelle et économique des Inuits. Quatre hommes inuits sur cinq âgés de 15 à 54 ans se livrent souvent ou occasionnellement à l'exploitation des ressources fauniques. La valeur de cette activité est estimée à 30 millions de dollars par année[2]. Pour de nombreux Inuits, l'emploi est un moyen, et non une fin. Ils travaillent afin de gagner assez d'argent pour payer leurs motoneiges, les moteurs de leurs embarcations,

[2] Conference Board du Canada, *Nunavut Economic Outlook*, Ottawa, mai 2001, p. 32.

le carburant, des munitions et d'autres biens nécessaires à l'exploitation des ressources fauniques, et non pas pour faire carrière.

Tous ces facteurs se conjuguent pour freiner la croissance de l'économie salariale. Depuis la fin des années 1990, les principales mesures d'incitation venaient du gouvernement du nouveau territoire, sous forme de fortes injections de capitaux et d'une politique de décentralisation des services gouvernementaux. Ce dernier a également fortement insisté sur l'objectif de porter la part des emplois du secteur public détenus par des Inuits égale à leur proportion de la population (85 %), un objectif consacré par l'article 23 de l'Accord sur les revendications territoriales du Nunavut. Le passage du nomadisme de subsistance au sédentarisme moderne chez les habitants du Nunavut en seulement deux générations a multiplié les occasions et donné lieu à de grandes pressions :

- Les changements radicaux qui sont survenus se sont accompagnés d'innombrables problèmes sociaux : alcoolisme et toxicomanies, violence familiale, ainsi que des taux de suicide et de morbidité élevés. Ces problèmes ont fortement perturbé cette société unie formée de gens ayant d'étroites relations et ils ont eu un impact direct sur les efforts visant à établir une main-d'œuvre formée et instruite;

- Le surpeuplement causé par la pénurie de logements est un facteur important de l'absentéisme des employés et du faible rendement scolaire[3];

- Les compétences insuffisantes en lecture et écriture en anglais peuvent restreindre les possibilités de formation et d'emploi. L'inuktitut demeure la langue dominante;

- Beaucoup de gens ne veulent pas quitter leur collectivité d'origine et leur famille étendue afin de tirer parti des occasions de formation et d'emploi;

- On constate une grande pénurie d'employés professionnels et paraprofessionnels dans le groupe dominant, les Inuits. Même les compétences de base nécessaires au fonctionnement d'un gouvernement et d'entreprises modernes font cruellement défaut. Ainsi, tout programme de formation pouvant accroître l'employabilité, les compétences de base en lecture, écriture et calcul, les compétences en informatique et les autres compétences de base pour le travail de bureau et le commerce ne pourra avoir que des effets positifs. Autrement dit, la justification même des programmes de formation de la main-d'œuvre au Nunavut coule de source.

Les cinq collectivités

Les cinq collectivités visées par l'évaluation comprennent la capitale, Iqaluit, le centre régional du Qikiqtaani (région de Baffin), les deux autres centres régionaux de Rankin Inlet (dans le Kivalliq) et de Cambridge Bay (dans le Kitikmeot), ainsi que les grandes collectivités de Pangnirtung et Arviat. Principales caractéristiques de ces cinq centres (selon les données du recensement de 2001) :

- Quarante-cinq pour cent de la population et 54 % des emplois du Nunavut;

[3] Ibid., p. 14.

- Une population composée de 73 % d'Inuits, contre 94 % dans les autres collectivités;
- Plus de 3 000 non-Inuits au total, contre moins de 900 dans les autres collectivités;
- Plus de liaisons de transport;
- La moitié de la population active travaille dans le secteur public, l'éducation ou les services de santé, comme dans les autres collectivités;
- Quarante-trois pour cent de la population possède un diplôme d'études secondaires ou de niveau plus élevé, contre 27 % des habitants des autres collectivités;
- La capitale Iqaluit, le siège du gouvernement et le centre des affaires de toute la région, a connu une expansion très rapide;
- Chaque collectivité compte au moins un agent de perfectionnement professionnel (APP) – il n'y a qu'un seul APP à l'extérieur de ces cinq collectivités.

Le contraste entre les deux groupes de collectivités est plus évident si l'on tient compte du fait que pendant la période allant de 2000 à 2003, 1 703 des 2 172 prestataires de l'AE au Nunavut (78 %) vivaient dans ces cinq collectivités, ce qui révèle bien la difficulté, pour les personnes qui habitent à l'extérieur de ces centres, d'être admissibles aux prestations. Toutefois, les 312 participants aux PMN pendant la même période de trois ans se répartissent de façon égale entre les deux groupes de collectivités (tableau 2).

Tableau 2
Population et utilisation de l'AE et des PMN dans les cinq collectivités visées par l'évaluation

	Population	Prestataires de l'assurance-emploi			Participants aux PMN
	(2001)	(de 2000-2001 à 2002-2003)			
		Ordinaires	Autres	Total	
Arviat	1 899	314	60	374	13
Cambridge Bay	1 309	99	43	142	21
Iqaluit	5 236	413	229	642	35
Pangnirtung	1 276	203	77	280	41
Rankin Inlet	2 177	196	69	265	46
Total	11 897	1 225	478	1 703	156

Source : Statistique Canada, Recensement de 2001 et données de RHDCC extraites en septembre 2003 et portant sur les demandes de prestations d'AE reçues depuis le 1er avril 2000.

L'annexe B (Profil abrégé des cinq collectivités) comprend plus de détails sur les collectivités.

2. Pertinence, conception et exécution

2.1 Conformité avec la *Loi sur l'assurance-emploi* et les priorités gouvernementales

La comparaison de la description et de la mise en œuvre des programmes avec la description des PMN dans l'annexe 1 de l'Entente sur le développement du marché du travail entre le Canada et le Nunavut (EDMT-CN) permet de constater que les Prestations et mesures du Nunavut (PMN) sont conformes aux dispositions de la *Loi sur l'assurance-emploi* (AE), bien que le Nunavut n'offre que quatre des sept types de programmes prévus. Les PMN sont également conformes aux priorités fédérales en matière d'intégration des chômeurs à la population active et d'occasions de développement économique offertes aux peuples autochtones et aux nordistes, conformément au *Discours du Trône* du 2 février 2004.

Les PMN sont également conformes aux priorités du gouvernement du Nunavut en matière de développement des capacités communautaires par la formation et le recrutement, de hausse de l'emploi chez les Inuits et de décentralisation des services et des emplois gouvernementaux. Ces buts sont décrits dans le document intitulé *Bathurst Mandate* et à l'article 23 de l'Accord sur les revendications territoriales du Nunavut.

2.2 Pertinence par rapport aux besoins des clients de l'assurance-emploi, des employeurs, du marché du travail et des collectivités

Les informateurs clés, les parties prenantes, les employeurs et les participants aux groupes de discussion conviennent, de façon générale, de la pertinence des PMN pour les clients, les employeurs et les collectivités. Du point de vue des ressources humaines, la majorité des répondants au sondage étaient satisfaits des programmes. On ne s'entend pas, cependant, sur la question de savoir si les PMN comblent les besoins du marché du travail du Nunavut. L'absence de consensus reflète bien la diversité des besoins et de la situation du marché du travail entre les petites et les grandes collectivités.

De façon plus précise, les parties prenantes et les informateurs clés ont fait état des problèmes suivants :

- Les faibles niveaux de compétences et d'instruction, conjugués à de faibles perspectives d'emploi, en particulier dans les petites collectivités, restreignent le nombre de personnes admissibles à l'AE (c.-à-d. les personnes qui peuvent être servies à l'aide de fonds destinés à l'EDMT), pendant que les fonds des programmes provenant de la Partie II de l'AE deviennent périmés;

- L'exploitation des ressources fauniques, la sculpture et les autres activités traditionnelles ne sont pas des emplois reconnus en vertu de la *Loi sur l'assurance-emploi*. N'ayant pas de revenu assurable, les personnes qui se livrent à ces activités ne sont pas admissibles à l'AE;

- La réussite se définit dans la *Loi sur l'assurance-emploi* par la mesure dans laquelle les prestations et les mesures actives aident les gens à trouver ou à conserver un emploi. L'accent sur le retour au travail n'est peut-être pas le meilleur indicateur de rendement, en raison des faibles perspectives d'emploi dans les petites collectivités. Beaucoup de personnes n'ont pas les compétences de base nécessaires pour travailler, la mobilité est restreinte par la pénurie de logements et les PMN ne créent pas des occasions d'emplois (le recours au programme de travail indépendant est assez restreint);

- Les lignes directrices des programmes prévoient une formation d'une durée maximale de 52 semaines, alors que la formation requise sur la base des besoins exige une durée plus longue. Ainsi, les représentants du Collège de l'Arctique du Nunavut (CAN) ont indiqué qu'il faut prévoir plus de temps pour former les Inuits qui essaient d'obtenir un emploi dans la fonction publique.

Les représentants du ministère de l'Éducation au sein du Comité de gestion estimaient qu'une approche plus stratégique s'imposait, y compris l'évaluation des besoins, afin de mieux comprendre les caractéristiques du marché du travail de chaque collectivité du Nunavut.

2.3 Financement de l'EDMT et coût par participant

Le budget des programmes est d'un peu plus de 2 millions de dollars par année (tableau 3). Le ministère de l'Éducation répartit chaque année les fonds entre les quatre programmes, selon les pourcentages prévus, et entre les trois régions, en proportion de la population. Les affectations peuvent être modifiées pendant l'année en fonction de la demande.

De plus, pendant la période de 2000 à 2003, 2,361 millions de dollars ont été versés en frais d'administration, au titre des salaires, des avantages sociaux et des déplacements. Le montant annuel de 787 000 $ n'a pas bougé, malgré la progression des salaires et des avantages sociaux au Nunavut. Les cadres supérieurs du ministère de l'Éducation estiment que ce montant est insuffisant. Pendant les deux premières années, puis pour les trois années suivantes, des montants de 600 000 $ et de 500 000 $ ont été affectés respectivement au développement des capacités et de la technologie.

Bien que le budget d'administration soit entièrement décaissé chaque année, 75 % des fonds du programme ont été décaissés (tableau 3).

Tableau 3
Financement de l'EDMT, 2000-2003 (en milliers de dollars)

	Programmes				Administration			
	2000-2001	2001-2002	2002-2003	Total	Générale	Développement des capacités	Systèmes	Total
Budget	2 008 $	2 091 $	2 329 $	6 428 $	2 361 $	600 $	500 $	3 461 $
Décaissements	1 374 $	1 747 $	1 668 $	4 789 $	2 361 $	542 $	497 $	3 400 $
Péremption	634 $	344 $	661 $	1 639 $	0 $	58 $	3 $	61 $
Part des fonds périmés	32 %	16 %	28 %	25 %	0 %	10 %	1 %	2 %

Source : États financiers vérifiés du ministère de l'Éducation de 2000-2001 à 2002-2003 et employés de RHDCC.

Le coût moyen des programmes par participant s'échelonne de 12 910 $ pour l'Option de travail indépendant (OTI) à 15 591 $ pour le Développement des compétences essentielles (DCE) (tableau 4). Le coût des Services d'aide à l'emploi (SAE) par participant n'a pas été établi, en raison du sous-dénombrement des participants et du fait que le budget du programme comprend seulement les montants versés aux tiers qui assurent la prestation des services. Si l'on exclut le quart des dépenses générales d'administration, à titre approximatif, afin de tenir compte des coûts de prestation des SAE par les APP, le coût combiné du programme et de l'administration des trois prestations s'établissait à 7 600 000 $ pour 307 participants, soit une moyenne de 24 750 $.

Tableau 4
PMN – Dépenses par programme et coût par participant

Dépenses de programmes	2000-2001	2001-2002	2002-2003	Total	Participants	Coût par participant
DCE	959 469 $	1 493 746 $	1 475 671 $	3 928 886 $	252	15 591 $
FCE	309 216 $	177 583 $	187 976 $	674 775 $	48	14 058 $
OTI	46 361 $	39 917 $	4 092 $	90 370 $	7	12 910 $
SAE	59 269 $	36 150 $	0 $	95 419 $	5	n.d.
Total	1 374 315 $	1 747 396 $	1 667 739 $	4 789 450 $	312	15 351 $

Source : États financiers vérifiés du ministère de l'Éducation de 2000-2001 à 2002-2003 et données sur les programmes de RHDCC. Le coût par client des SAE n'a pas été calculé, en raison du sous-dénombrement des clients des SAE.

2.4 Structure de gestion et d'exécution

Rôles et responsabilités

Un comité de gestion formé de trois membres du gouvernement du Nunavut et de deux représentants de RHDCC supervise la gestion de l'EDMT. Un gestionnaire des PMN est situé à Iqaluit et trois directeurs du perfectionnement et des services à la petite enfance, du ministère de l'Éducation, sont affectés dans les trois régions, soit à Pangnirtung, à Rankin Inlet et à Cambridge Bay. On trouve des agents de perfectionnement professionnel (APP) dans six collectivités. Ces agents relèvent des trois directeurs.

Les employés du gouvernement du Nunavut qui participent à la mise en œuvre des PMN assument également d'autres responsabilités. On prévoyait rémunérer 10,5 années-personnes dans le cadre de l'EDMT-CN, mais cet objectif n'a pas été atteint. Le nombre d'années-personnes affectées à l'EDMT a été réduit de 8 en 2000-2001 à 5,65 en 2002-2003 en raison du budget fixe consacré à l'administration (787 000 $ par année), à la suite de la négociation de conventions collectives plus coûteuses avec les employés du gouvernement du Nunavut.

Les APP visitent les autres petites collectivités selon les règles établies et la disponibilité budgétaire. Au Qikiqtaani et au Kivalliq, les APP s'occupent de tous les programmes dans les collectivités qui leur sont confiées (trois collectivités, en moyenne). Au Kitikmeot, chaque APP s'occupe d'un programme précis dans les cinq collectivités.

Tous les informateurs clés ont clairement défini leurs rôles à l'égard de l'EDMT. Toutefois, les parties prenantes ne s'entendaient pas sur la clarté de leurs propres rôles.

Exécution par des fournisseurs de services et des tiers

Participation des tierces parties à l'exécution des PMN :

- La formation pour le DCE est assurée principalement grâce à des contrats passés avec le CAN. Les autres activités de formation peuvent être assurées par l'organisme de formation municipal, par exemple lorsqu'un hameau propose un projet de formation à plusieurs sources (EDRHA, EDMT et autres) et que le ministère de l'Éducation intervient pour financer la participation de clients admissibles à l'AE. Les programmes de formation sont présentés dans diverses collectivités et à l'extérieur du Nunavut, selon le nombre de participants, les installations disponibles et les ressources nécessaires;

- Les employeurs s'occupent de la FCE, et les APP font le suivi des progrès;

- L'OTI est peu utilisée, et seulement par des clients non autochtones. Dans le Qikiqtaani, le Baffin Business Development Centre touche des honoraires afin d'analyser les demandes reçues de candidats possibles;

- Les SAE ont été initialement fournis par les centres d'apprentissage communautaires dans cinq collectivités. La collecte de données a été particulièrement difficile et a entraîné une remise en question du cadre d'imputabilité, puis la résiliation des contrats. Les APP sont les principaux fournisseurs de SAE.

La faible population et l'immensité du territoire du Nunavut causent deux problèmes. Premièrement, il est difficile et coûteux d'offrir des programmes à l'extérieur des centres régionaux, en raison d'un nombre insuffisant de personnes à former et d'installations. De même, il est très coûteux de déplacer les personnes qui reçoivent la formation vers les centres régionaux pendant de longues périodes, et celles-ci hésitent à s'éloigner de leurs familles pendant de longues périodes.

La majorité des informateurs clés et des parties prenantes ont confirmé qu'il n'y a pas assez de fournisseurs de services indépendants, de façon globale, et aucun dans la plupart des collectivités. Ils estiment qu'il devrait y avoir plus d'APP dans les petites collectivités. Le budget d'administration de l'EDMT restreint les déplacements des APP, et le gouvernement du Nunavut doit combler l'écart. Les APP n'ont jamais été dans certaines collectivités arctiques ou ne vont dans d'autres collectivités qu'au plus deux fois par année. Le roulement élevé des APP, qui sont souvent des Inuits et qui n'ont pas toujours toutes les compétences nécessaires, est compensé par le fait qu'ils parlent l'inuktitut, un atout indispensable à l'efficacité des communications avec la clientèle.

Seulement 17 des 57 répondants au sondage (29 %) ont indiqué qu'on a communiqué avec eux pour faire un suivi après la fin de leur participation à un programme ou à un service, afin de vérifier les résultats.

Pratiques exemplaires

Exemples de pratiques exemplaires mentionnées par les informateurs :

- Évaluation personnalisée des besoins des clients et de la façon de les servir;
- Le personnel d'exécution essaie de faire preuve de souplesse, par exemple en cherchant des façons d'aider les familles qui accompagnent les personnes en formation à même des fonds venant d'une source autre que l'EDMT;
- La mise en commun des expériences par le personnel d'exécution de toutes les régions du Nunavut.

Réussites personnelles particulières :

- Le projet de formation complémentaire de la garderie de Sanikiluaq exécuté de concert avec divers autres organismes;
- Un programme de formation en menuiserie exécuté en partenariat à Cape Dorset;
- La collaboration avec des signataires d'EDRHA afin d'aider des clients particuliers, d'organiser des cours de formation et de partager les coûts connexes.

2.5 Mise en évidence des principes de prestation des services

Réduction prévue du chevauchement et du dédoublement

La coexistence de l'EDMT et de trois EDRHA régionales ayant des mandats semblables est un exemple type de chevauchement de programmes tous destinés à des Inuits admissibles à l'AE. L'EDMT s'applique à toutes les personnes admissibles à l'AE, et les EDRHA visent tous les Inuits, qu'ils soient admissibles ou non à l'AE. Comme les Inuits forment 85 % de la population et représentent 95 % des chômeurs, presque toute la

clientèle des programmes axés sur le marché du travail au Nunavut a accès à la fois à l'EDMT et aux EDRHA.

Il n'y a aucun mécanisme de coopération officiel. Les parties s'entendent parfois pour offrir de la formation, mais elles se livrent concurrence pour recruter des clients admissibles à l'AE. Les prestations versées aux termes des EDRHA peuvent être plus élevées que celles des PMN. Le budget combiné des EDRHA affecté aux programmes est environ cinq fois plus élevé que celui de l'EDMT. Les EDRHA ont servi 1 774 clients (dont 81 clients admissibles à l'AE) dans l'ensemble du Nunavut, contre 312 pour l'EDMT pendant la période de 2000 à 2003.

Le gouvernement du Nunavut comprend lui-même un deuxième domaine de chevauchement. Beaucoup de ministères du gouvernement du Nunavut proposent des programmes jeunesse, et l'on constate un manque de coordination entre les ministères du gouvernement du Nunavut dans le domaine de la formation. Le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien propose également un programme d'emploi pour les jeunes. Deux informateurs clés s'estimant aptes à se prononcer sur cette question ont reconnu qu'il y a des chevauchements entre les programmes jeunesse de RHDCC et l'EDMT.

En somme, beaucoup d'organismes interviennent dans le domaine de la formation. Les informateurs clés reconnaissent qu'il n'y a aucun plan stratégique global de formation au Nunavut.

Partenariats communautaires, soutien et participation

Les divers partenaires ont des perceptions différentes du niveau de collaboration. Les cinq membres du Comité de gestion, la plupart des agents d'exécution et un directeur ont affirmé que les PMN ont permis d'établir des liens de collaboration et des partenariats avec les hameaux, les EDRHA, les organismes de formation municipaux, les entreprises locales et la coop[4]. Les employés du ministère de l'Éducation estimaient que les relations de travail entre le bureau principal du ministère de l'Éducation, à Iqaluit, et le Collège de l'Arctique du Nunavut (CAN) étaient bonnes. À l'opposé, le CAN et d'autres parties prenantes jugeaient insuffisante la collaboration en matière de planification et étaient d'avis que les communications étaient inefficaces. Des représentants du CAN ont affirmé que les relations avec le personnel du ministère de l'Éducation s'améliorent, et certains employés du ministère de l'Éducation ont reconnu qu'il faut faire davantage. Des rencontres entre les représentants du ministère de l'Éducation, du CAN, des signataires d'EDRHA et d'autres parties prenantes ont permis d'améliorer la coordination, que les signataires d'EDRHA jugent encore insuffisante.

Huit parties prenantes estiment que les PMN n'ont pas favorisé l'établissement ou l'amélioration de partenariats, ou n'ont pas eu cette perception, et huit des quatorze employeurs qui ont répondu à cette question estimaient que les programmes ne

[4] Une coopérative, ou coop, est une organisation commerciale communautaire détenue par ses membres. Au Nunavut, les coopératives ont joué un rôle clé dans le développement commercial de la majorité des collectivités. On les retrouve actuellement dans le commerce de détail, la commercialisation des métiers d'arts et de l'artisanat, les hôtels et la construction. La plupart des coopératives font partie d'un réseau territorial.

sont pas exécutés en partenariats avec eux. Toutefois, tous les employeurs ont indiqué qu'ils appréciaient le fait que ces programmes soient exécutés par le ministère de l'Éducation. La direction et le personnel d'exécution du ministère de l'Éducation ont qualifié de bon le soutien des collectivités à ces programmes.

Communications et sensibilisation du public

Les APP essaient de visiter chaque collectivité deux ou trois fois par année. En réalité, les visites sont parfois moins fréquentes (entre 0 et 2 fois), en raison de contraintes budgétaires. La promotion des programmes est assurée par des brochures, des contacts personnels et des messages à la radio. Les employés de l'aide sociale et les coordonnateurs du mieux-être communautaire dirigent également des clients vers les programmes.

Les gestionnaires du ministère de l'Éducation, les directeurs régionaux et le personnel d'exécution estiment que les communications sont efficaces. Toutefois, les représentants du CAN et d'autres parties prenantes croient que les communications sont restreintes et qu'elles peuvent être améliorées.

La promotion de l'apport du Canada aux PMN a été communiquée par des affiches et des brochures, des communications verbales et les médias. Le personnel d'exécution estime que le grand public n'est presque pas conscient de l'apport du Canada. La majorité des employeurs étaient au courant de la contribution fédérale.

Langue de service

Le matériel lié aux programmes est publié en anglais, en français, en inuktitut et en inuinnaqtun. Tous les APP qui travaillaient pendant la période d'évaluation sur place parlaient anglais et inuktitut ou inuinnaqtun. Les informateurs clés et les parties prenantes n'ont pas fait état de problèmes particuliers en matière de langue de service, bien qu'il soit parfois difficile de trouver des instructeurs compétents pouvant donner de la formation en inuktitut.

Les formulaires d'inscription sont en anglais seulement et les candidats unilingues doivent se fier à un APP pour les remplir. Aucun participant aux groupes de discussion n'a fait état de problèmes liés à la langue. D'autre part, 48 des 54 répondants au sondage ont affirmé qu'ils n'avaient pas éprouvé de problèmes en matière de langue.

Guichet unique de prestation

Le personnel du ministère de l'Éducation du gouvernement du Nunavut et de RHDCC partagent des bureaux seulement à Cambridge Bay. RHDCC a deux agents de programmes à Iqaluit; le bureau du ministère de l'Éducation est situé à Pangnirtung. Le partage des bureaux à Rankin Inlet a été remplacé par l'aménagement de bureaux distincts situés l'un en face de l'autre. Deux hauts fonctionnaires aptes à faire des observations à ce sujet ont souligné les excellentes relations entre les employés du ministère de l'Éducation et de RHDCC à tous les endroits.

Deux membres du Comité de gestion ont indiqué que le partage des bureaux pourrait être très avantageux, car les employés du ministère de l'Éducation sont souvent appelés à aider des clients à remplir des formulaires, afin que ces derniers puissent recevoir des prestations en vertu de la partie I de la *Loi sur l'assurance-emploi*. Le directeur et le personnel d'exécution à Cambridge Bay estiment que le partage des bureaux est utile. Les participants de tous les groupes de discussion sont d'avis que le partage des bureaux permettrait de simplifier la prestation des services aux clients.

2.6 Mécanismes de redressement

Chaque plainte est inscrite dans un registre ou un dossier des cas et fait l'objet d'un suivi par un APP. Les clients insatisfaits peuvent faire part de leurs plaintes à la haute direction, voire au sous-ministre. Les directeurs ont affirmé que les APP, et parfois les directeurs, règlent presque toutes les plaintes.

Presque tous les membres du Comité de gestion et les employés d'exécution ont affirmé que les clients ont fait relativement peu de plaintes. Deux directeurs et trois membres du Comité de gestion ont précisé qu'aucune modification n'a été apportée aux programmes. Toutefois, certaines observations ont conduit à la révision du contenu de certains cours. Ainsi, dans un cours de cuisine, le recours à des photocopies a permis de réduire la nécessité de prendre des notes, et des chaussures de sécurité ont été fournies aux participants d'un cours de menuiserie.

Le retard de paiement des allocations de subsistance de l'AE a donné lieu à de nombreuses plaintes. Les participants aux groupes de discussion en ont fait part aux employés du programme et à leur représentant parlementaire, mais ils n'ont constaté aucun changement. Le ministère de l'Éducation impute ce problème au fait que des clients du programme n'ont aucun compte bancaire ou à l'absence de services bancaires dans certaines collectivités.

2.7 Systèmes administratifs et échange de données

Les échanges de données entre RHDCC et le ministère de l'Éducation ont causé beaucoup de problèmes au cours des premières années. On a éprouvé de la difficulté à consulter le fichier de dépouillement de RHDCC sur les clients actifs de l'AE. Ce fichier aide le ministère de l'Éducation à trouver des clients pour les PMN. Pendant l'hiver 2003-2004, les employés ont reçu de la formation supplémentaire, et le ministère de l'Éducation estime maintenant que ce problème a été bien résolu. Le ministère de l'Éducation demande encore des informations sur la situation des clients de l'AE à l'aide de formulaires imprimés, mais il pourra dorénavant avoir directement accès à ces données à partir du système électronique de RHDCC.

Le gouvernement du Nunavut n'a téléchargé aucune donnée sur de nouveaux clients vers le système de RHDCC pendant la première année et un seul rapport pendant chacune des deux années suivantes. Le programme de validation de la passerelle de données a rejeté un grand nombre d'enregistrements dans les deux fichiers téléchargés. RHDCC et le

ministère de l'Éducation ont collaboré afin de corriger les enregistrements rejetés, de sorte que le nombre final d'enregistrements rejetés dans le fichier de juin 2003 était presque nul.

Deux membres du Comité de gestion qui s'estimaient aptes à faire des observations ont affirmé qu'il semblait y avoir de bons échanges de données au moment des entrevues. RHDCC et le ministère de l'Éducation espèrent tous deux que le système fonctionnera comme prévu à l'avenir, avec des téléchargements trimestriels.

Le ministère de l'Éducation a établi un nouveau système électronique de gestion des cas (SGC) en 2002, et toutes les activités du programme, à partir de l'année financière 2002-2003, y sont consignées. Le SGC électronique est actuellement exploité par l'administration centrale du ministère de l'Éducation à Iqaluit et par les trois bureaux régionaux situés à Pangnirtung, à Rankin Inlet et à Cambridge Bay. L'administration centrale du ministère de l'Éducation à Iqaluit a accès à tous les dossiers consignés dans le système, mais les bureaux régionaux ont accès seulement aux dossiers des clients de leur propre région. Le nouveau SGC comprend tous les renseignements dont RHDCC a besoin pour les besoins de l'EDMT, ainsi que des outils de travail en matière de counselling, des données et des renseignements financiers sur les interventions.

Les gestionnaires et le personnel d'exécution estiment que la plupart des documents et des outils de travail sont conviviaux et adaptés à leurs besoins, mais il leur a fallu un peu de temps pour les connaître. Les outils de travail destinés aux clients sont simples. Certains problèmes persistent : des vérifications internes sont en retard en raison de délais dans la compilation des données du ministère de l'Éducation; l'utilisation du système peut prendre du temps, et l'accès au système est difficile; et les bureaux régionaux ne peuvent pas consulter ou compiler les rapports.

Le système pourrait être amélioré par l'inclusion des paiements du soutien du revenu (aide sociale) et par le suivi des progrès des étudiants au fil des ans (ce qui pourrait favoriser le suivi des clients). De même, il serait souhaitable d'avoir un rapport descriptif annuel imprimé des activités réalisées dans le cadre des PMN, afin d'aider les parties prenantes et la population du Nunavut à apprécier toute la gamme des activités rattachées à ces programmes.

3. Résultats et impacts

3.1 Résultats primaires et participation par groupe visé par l'équité en matière d'emploi

Des normes nationales servent à fixer des cibles annuelles relatives à la participation aux programmes et aux résultats de chaque province et territoire. Les résultats sont comparés à ces cibles et consignés dans des rapports de contrôle et d'évaluation. Les trois « indicateurs de résultats primaires » sont :

- Le nombre de prestataires actifs de l'assurance-emploi (AE) ayant accès aux Prestations et mesures du Nunavut (tableau 5);
- Le nombre de clients de l'AE qui retournent au travail (tableau 7);
- Le montant des économies au Compte d'AE (tableau 7).

Pendant les trois années visées par l'évaluation, la participation aux programmes a été nettement inférieure aux cibles de prestataires actifs et d'anciens prestataires (tableau 5). Ainsi, il n'y a eu que très peu d'anciens prestataires pendant la première année. Toutefois, pendant les deux années suivantes, les résultats se rapprochaient raisonnablement de la cible de 35 %.

Tableau 5
Indicateur primaire n° 1 – Clients servis

	Clients de l'AE						
	Prestataires actifs			Anciens prestataires	Actifs/ total des Clients servis	Non-assurés	
	Cible	Clients servis	Servis / cible	Clients servis		Clients servis	Total
2000-2001	197	58	29 %	3	95 %	2	63
2001-2002	197	95	48 %	45	68 %	7	147
2002-2003	197	117	59 %	84	58 %	6	207

Source : RHDCC – Rapports de contrôle et d'évaluation de l'assurance-emploi. Le plan annuel du gouvernement du Nunavut pour l'année 2002-2003 comprend une cible de 199 clients actifs de l'AE. Les cibles d'anciens prestataires étaient de 106 pendant chacune des deux premières années et de 179 pour la troisième année.

En ce qui concerne les groupes visés par l'équité en matière d'emploi, les femmes représentent seulement le quart des participants (tableau 6). La part des Autochtones est égale à leur part de la population. Certains participants qui se sont déclarés membres de minorités visibles sont en fait des Inuits. Ces résultats concernant les groupes visés par

l'équité en matière d'emploi ont été atteints sans ciblage des clients. Les participants handicapés reçoivent une aide selon leurs besoins personnels.

Tableau 6
Nouvelles interventions par groupe visé par l'équité en matière d'emploi et année financière

	Femmes	Personnes handicapées	Autochtones	Minorités visibles	Nombre de participants
2001-2002					
Nombre de participants	38	5	120	6	151
Part du total (%)	25,2	3,3	79,5	4,0	
2002-2003					
Nombre de participants	60	2	223	10	251
Part du total (%)	23,9	0,8	88,8	4,0	

Source : RHDCC – Rapports de contrôle et d'évaluation de l'assurance-emploi. Le rapport de 2000-2001 ne comprend pas de données relatives à l'EDMT-CN.

Pendant la troisième année de l'EDMT-CN, les cibles de retour au travail et de prestations non versées ont été atteintes dans des proportions de 66 % et de 77 %, respectivement (tableau 7). Le « retour au travail » s'applique aux participants assurés qui ont des emplois rémunérés et qui ont reçu de l'aide en vertu de la partie II de la *Loi sur l'assurance-emploi*. Les « prestations non versées » désignent l'écart entre les prestations maximales auxquelles a droit un participant en vertu de la partie I de la *Loi* et le montant réel des prestations qu'il reçoit. Les prestations non versées ne doivent pas être considérées comme des économies, car elles dépassent largement le montant d'une économie potentielle. De plus, la majorité des prestataires qui ont reçu des prestations en vertu de la partie I de la *Loi* n'ont utilisé, en moyenne, que les deux tiers de leurs prestations.

Tableau 7
Indicateurs primaires n^{os} 2 et 3 – Retours au travail et prestations non versées

		Résultats				Résultat en % de la cible
		Apprentis	Services de groupe	Autres	Total	
Cibles		**Clients retournés au travail (personnes)**				
2000-2001	146	nc	nc	n.d.	n.d	
2001-2002	146	17	0	20	37	25 %
2002-2003	146	10	0	87	97	66 %
		Prestations non versées (en millions de dollars)				
2000-2001	0,62	nc	nc	n.d.	nc	
2001-2002	0,62	0,2	0	0,07	0,27	44 %
2002-2003	0,62	0,11	0	0,37	0,48	77 %

Source : RHDCC – Rapports de contrôle et d'évaluation de l'assurance-emploi. « nc » signifie non calculé. Les apprentis ne sont pas tous comptés en 2000-2001, et certains résultats sont légèrement sous-estimés en 2001-2002.

Le gouvernement du Nunavut n'est pas d'accord avec le troisième indicateur primaire – économies au Compte d'AE, car il estime que ce n'est pas une mesure de rendement acceptable au Nunavut. Dans le plan des programmes et services territoriaux en vertu de l'Entente sur le développement du marché du travail entre le Canada et le Nunavut (« *Plan for Territorial Programs and Services Under the Canada-Nunavut Labour Market Development Agreement* ») pour l'année 2002-2003, le gouvernement du Nunavut s'engage à collaborer avec le gouvernement fédéral afin d'établir un modèle reflétant mieux les besoins et les réalités du Nunavut.

3.2 Impacts sur les participants

3.2.1 Profil des participants des cinq collectivités

Pour les fins de la présente évaluation, tous les participants aux PMN dans les cinq collectivités (190) ont été pris en compte[5]. Voici leurs caractéristiques, d'après les données administratives :

- Quatre-vingt-six pour cent sont des Inuits, 3 % sont des Indiens non inscrits ou des Métis et 10 % sont des non-Autochtones;
- Le quart d'entre eux ont au moins quarante ans ou plus et 35 % sont des femmes;
- Soixante-treize pour cent sont mariés ou en union de fait, et 15 % sont célibataires (nous n'avons aucune donnée sur les 13 % qui restent);
- Les deux tiers ont des personnes à charge, et un participant sur six a au moins quatre personnes à charge;
- Trois pourcent parlent seulement l'inuktitut ou l'inuinnaqtun, 14 % l'anglais seulement, et 47 % l'inuktitut ou l'inuinnaqtun et l'anglais (nous n'avons aucune donnée sur les 35 % qui restent);
- La moitié des participants n'ont pas de diplôme d'études secondaires, 13 % ont un diplôme d'études secondaires, 13 % ont un diplôme de formation professionnelle ou d'études collégiales et aucun n'a de diplôme universitaire (nous n'avons aucune donnée sur les 23 % qui restent).

[5] Le total de 190 comprend 156 personnes qui ont participé au programme pendant les trois années financières allant de 2000-2001 à 2002-2003, 19 en 1999-2000 et 15 en 2003-2004.

Le tableau 8 contient des renseignements sur les revenus des 190 participants.

Tableau 8
Revenu d'emploi en 2002 ou pendant la dernière année complète avant la participation au programme et montant total d'aide sociale de 1995 à 2002

Revenu d'emploi (dernière année)	Nombre	Pourcentage	Aide sociale 1995-2002	Nombre	Pourcentage
Moins de 10,000 $	65	34	Aucun	75	39
10,000 $ - 19,999 $	45	24	Moins de 5,000 $	48	25
20,000 $ - 29,999 $	26	14	5,000 $ - 9,999 $	25	13
30,000 $ - 39,999 $	25	13	10,000 $ - 19,999 $	24	13
40,000 $ ou plus	29	15	20,000 $ ou plus	16	8
Total	190	100	Total	190	100

Source : Agence du revenu du Canada.

Les motifs les plus fréquents de la dernière cessation d'emploi sont le manque de travail (mise à pied) pour 74 participants (39 %); le départ volontaire pour 35 participants (18 %); une autre raison pour 29 participants (15 %); une grossesse ou un congé parental pour 14 participants (7 %); la formation d'apprenti pour 12 participants (6 %). Six participants ont été remerciés.

Cent cinquante-sept participants avaient touché des prestations régulières en dernier lieu, treize avaient reçu des prestations de maternité, huit avaient touché des prestations de maladie et quatre avaient reçu des prestations d'adoption. Nous n'avions aucune donnée sur huit participants.

3.2.2 Les répondants au sondage avant l'intervention

Cinquante-neuf des 190 participants décrits ci-dessus, soit 32 % des participants des cinq collectivités, ont fourni des réponses utilisables à un questionnaire de sondage détaillé[6]; 41 ont accepté que leurs réponses soient jumelées avec des données administratives[7].

Les répondants au sondage ont des caractéristiques semblables, à maints égards, à celles des 190 participants au programme, à l'exception de deux points :

- Trente-sept des 59 participants (près des deux tiers), vivent à Pangnirtung, contre un tiers seulement de l'ensemble des participants;
- Vingt-cinq participants sur 39 sont des Autochtones, soit moins des deux tiers des répondants, contre 88 % de tous les participants.

Les profils d'emploi et de revenu des répondants au sondage, immédiatement avant leur participation aux programmes, étaient très semblables à ce qu'ils avaient connu à plus long terme. Pendant la semaine précédant l'intervention, 62 % d'entre eux ont déclaré

[6] Les répondants comprennent peut-être quelques-uns des 34 participants dont l'intervention a commencé avant l'EDMT-CN ou après la période d'évaluation.

[7] Les résultats complets des réponses au sondage et des données jumelées sont disponibles dans un rapport technique.

qu'ils avaient travaillé. Pendant la période de 1995 à 2002, ils avaient travaillé pendant 63 % du temps, en moyenne. La rémunération moyenne pendant l'année précédant l'intervention était de 22 045 $, contre une moyenne de 22 184 $ pendant la période de 1995 à 2002.

Les périodes d'emploi ont tendance à être relativement courtes : les répondants avaient occupé leur emploi pendant une moyenne de 70 semaines avant l'intervention. Le quart d'entre eux avaient travaillé jusqu'à neuf mois à la fois, et un autre quart, entre neuf et douze mois. Au cours des douze mois précédant l'intervention, les répondants avaient travaillé pendant une moyenne de 31,8 semaines, ou 61 % de cette période.

De plus, 17 répondants sur 41 avaient été mis à pied par leur employeur précédent ou avaient atteint la fin d'un emploi de courte durée, et neuf avaient quitté leur emploi. Les autres motifs comprenaient le retour aux études (6 répondants), une grossesse ou un congé parental (5), une blessure ou la maladie (2) et un congé (2).

Trente-cinq répondants ont indiqué qu'ils chômaient ou étaient à la recherche d'un emploi au cours des trois mois précédant l'intervention. Onze d'entre eux n'avaient trouvé aucun emploi correspondant à leurs compétences, et dix n'avaient pas les compétences exigées pour les emplois disponibles. Neuf autres n'avaient aucune compétence en recherche d'emploi, et neuf avaient des responsabilités familiales (réponses multiples).

Vingt-sept des 36 répondants qui avaient déclaré être en chômage pendant une partie de l'année précédant l'intervention avaient reçu des prestations d'AE, et 14 d'entre eux avaient également touché des prestations d'aide sociale. Huit avaient reçu des prestations d'aide sociale, mais pas de prestations d'AE. Enfin, 29 répondants avaient touché des prestations régulières pendant leur plus récente période de prestations, et sept avaient reçu des prestations de maternité ou d'adoption.

Pendant la période précédant l'intervention, 39 répondants qui étaient également des prestataires de l'AE recevaient en moyenne 292 $ par semaine. En ce qui concerne les 25 répondants qui étaient bénéficiaires de prestations d'aide sociale, le montant annuel moyen pendant la période de 1995 à 2002, avant l'intervention, était de 1 152 $, et de 653 $ pendant l'année précédant l'intervention.

Les deux tiers des répondants (26 sur 41) ont affirmé qu'ils avaient cherché un emploi pendant le trimestre précédant le début de leur intervention, et dix ont indiqué qu'ils ne l'avaient pas fait. Quatorze répondants avaient appelé ou rencontré des employeurs afin de s'informer sur les possibilités d'emploi; onze avaient été à un bureau du ministère de l'Éducation du Nunavut, et dix avaient répondu à des annonces parues dans des journaux (réponses multiples). Un plus petit nombre de répondants avaient visité un bureau de RHDCC, reçu de l'aide du gouvernement fédéral ou de celui du Nunavut ou fait des recherches sur les emplois disponibles dans des sites Web non gouvernementaux (quatre pour chaque activité).

3.2.3 L'expérience des PMN

Selon les données de l'AE, 157 des 190 participants (81 %) ont participé au programme de Développement des compétences essentielles (DCE), 30 (16 %) à la Formation en cours d'emploi (FCE), et 3 à l'Option de travail indépendant (OTI). Un peu plus de la moitié des participants (99) ont bénéficié d'une intervention; les autres ont reçu deux interventions (51), trois (30), quatre (7) et six ou sept interventions (3) (données du SGC). La plus récente intervention a été faite dans le cadre des PMN, pour 169 participants, et d'une EDRHA, pour 21 autres participants. On comptait 18 apprentis. Cent trente-neuf participants (73 %) ont terminé leur programme, quinze (8 %) ne l'ont pas terminé, deux ne se sont pas présentés, et les autres étaient en train de suivre leur programme, n'ont rien déclaré ou ont répondu « autre ».

Tableau 9
Participation au programme

Programme	Nunavut				Cinq centres	Sondage
	2000-2001	2001-2002	2002-2003	Total		
Dév. compétences essentielles	78	76	98	252	157	45
Formation en cours d'emploi	11	13	24	48	30	11
Option de travail indépendant	5	2	0	7	3	1
Services d'aide à l'emploi	0	1	4	5	0	0
Total	94	92	126	312	190	57

Source : RHDCC. Deux répondants au sondage dont l'utilisation des programmes est inconnue ne sont pas compris dans la colonne « Sondage ».

Quarante-cinq répondants au sondage s'étaient inscrits au programme DCE, onze à la FCE, un à l'OTI. Les données manquent pour deux répondants. Les proportions sont semblables à celles des 190 participants. On dénombre 1,7 intervention par personne, en moyenne, pendant les trois années; 25 des 41 répondants en ont eu une, 13 ont eu deux ou trois interventions, et 3, quatre interventions. Cinq répondants ont également eu une intervention en vertu d'une EDRHA. La durée moyenne des interventions était de 22,8 semaines.

Les répondants au sondage ont entendu parler des PMN principalement par l'intermédiaire du Collège de l'Arctique du Nunavut (22 sur 58) et du ministère de l'Éducation (20). Les annonces dans les journaux ou à la radio ont également été mentionnées (11), ainsi que les contacts personnels (9). D'autres méthodes ont reçu entre une et cinq mentions.

La moitié des répondants au sondage n'ont eu aucune difficulté à accéder ou à participer aux programmes et services offerts dans le cadre des PMN. L'obstacle le plus souvent mentionné par 12 des 56 répondants était le manque de soutien financier (DCE) ou le salaire jugé trop bas (FCE). Les autres obstacles, mentionnés par quatre à six répondants, étaient la difficulté à trouver un employeur disposé à participer, la difficulté à trouver de l'information sur les programmes ou les services, le mécanisme d'inscription jugé difficile, le manque de soutien ou de supervision de la part des employeurs, l'absence de soutien ou de suivi de la part des responsables du programme, le faible nombre

d'employés affectés aux programmes et l'absence de mécanisme d'appel ou de plainte ou l'insatisfaction à l'égard de ce mécanisme.

Onze des 57 répondants ont éprouvé de la difficulté à accéder aux services dans leur langue préférée.

3.2.4 Emploi et rémunération avant et après la participation au programme

La proportion de répondants qui avaient déclaré avoir occupé un emploi pendant une période de douze mois était presque identique avant et après l'intervention. Le nombre moyen de semaines de travail a légèrement fluctué, passant de 31,8 à 33,7 semaines.

Tableau 10
Nombre de semaines de travail pendant la période de douze mois avant et après l'intervention

Nombre de semaines	Avant	Après
Zéro	2	2
1 – 26	10	14
27 – 51	12	3
52	10	14
Total des réponses	34	33
Nombre moyen de semaines de travail	*31,8*	*33,7*
Ne sait pas / Ne se rappelle pas	13	26
Pas de réponse	12	0

Source : Sondage auprès des participants aux PMN.

Les proportions de personnes qui travaillaient dans des services gouvernementaux et dans la construction ont augmenté et sont passées de 38 % à 43 % et de 18 % à 24 % respectivement, si l'on tient compte de l'emploi le plus récent avant et après l'intervention.

En ce qui concerne la rémunération, 25 répondants sur 56 ont indiqué qu'elle n'avait pas ou presque pas changé, 17 ont dit que leur salaire avait augmenté, trois, qu'il avait diminué et onze ne le savaient pas ou ne s'en souvenaient pas. L'augmentation moyenne nette, en pourcentage, a été établie à 9,5 %, y compris une modification hypothétique de 0 % pour les 25 répondants qui avaient dit que leur salaire était resté presque identique. En ce qui concerne les 15 répondants qui ont affirmé que leur salaire avait augmenté ou diminué, la hausse moyenne nette a été de 25,5 %. Comme cette question a été formulée de façon générale, sans indiquer s'il s'agissait du salaire horaire, hebdomadaire ou annuel, les réponses rendent compte de divers changements dans le taux de salaire et la durée du travail.

Bref, les constats révèlent une faible amélioration de l'emploi et de la rémunération des répondants au sondage, qui peut être consécutive aux programmes, à la situation du marché du travail[8] ou simplement au hasard. Ces constats doivent être interprétés avec prudence, en raison du faible nombre de répondants et du taux élevé de non-réponse.

3.2.5 Résultats après l'intervention

Emploi après l'intervention

Dix des 25 répondants à cette question ont trouvé un premier emploi permanent après l'intervention, six ont eu un emploi saisonnier, six autres un emploi à contrat ou de courte durée et trois répondants ne le savaient pas. Un certain nombre d'emplois « permanents » avaient pris fin avant le sondage. Les répondants au sondage ont eu 1,8 employeur, en moyenne, après l'intervention.

La moitié des emplois occupés par les répondants au moment du sondage ou du plus récent emploi antérieur étaient temporaires. Dix-huit des 42 répondants occupaient ou avaient occupé des emplois permanents; 21, des emplois saisonniers, à contrat ou de courte durée; et trois ne le savaient pas. Vingt-six de ces emplois étaient à temps plein, et les personnes qui les occupaient travaillaient en moyenne 35,3 heures par semaine.

Au moment du sondage, les deux tiers des répondants (34 sur 50) travaillaient. Huit des seize répondants qui ne travaillaient pas étaient en chômage et cherchaient un emploi. Les huit autres étaient des personnes au foyer (3), en congé de maternité ou de maladie (2) ou aux études (1) ou ne cherchaient pas d'emploi (1), et deux ne le savaient pas (réponses multiples).

La nature des emplois des participants reflète celle des emplois disponibles au Nunavut. Dix-sept répondants travaillaient ou avaient travaillé dans le secteur public; six, dans des entreprises privées; quatre, dans une coop; et six, pour des organismes inuits. Dix travaillaient ou avaient travaillé dans le secteur de la construction; sept, dans le secteur de la santé, de l'éducation et des services sociaux; quatre, dans le secteur des services; et quatre, dans des associations d'habitation. Sept étaient ou avaient été des travailleurs de la construction ou des journaliers; six, des chauffeurs de camion; quatre, des réceptionnistes ou des commis de bureau; trois, des caissiers ou préposés aux stocks; trois, des préposés au service à la clientèle; et trois, des agents de relations avec les locataires.

Dépendance à l'assurance-emploi et à l'aide sociale

Pour les deux tiers des répondants (38 sur 59), la rémunération d'emploi est la principale source de revenu. L'assurance-emploi est la principale source de revenu de treize répondants, et le revenu du conjoint ou d'autres membres de la famille joue le même rôle pour six répondants. Les prestations d'aide sociale et les prestations au conjoint ou aux

[8] À titre d'exemple, les salaires dans la fonction publique du Nunavut ont fortement augmenté entre 2000 et 2003.

enfants ont été mentionnées par trois répondants, respectivement. Les données recueillies ne permettent pas d'établir dans quelle mesure la dépendance à l'AE et à l'aide sociale a changé par rapport à la situation antérieure à l'intervention.

Poursuite des études et de la formation

Les Prestations et mesures du Nunavut (PMN) visent notamment à encourager les participants à poursuivre leurs études ou leur formation. À la question relative à la nature des activités que les participants ont exécutées après leur intervention afin d'accroître leurs compétences, douze répondants sur 53 ont indiqué qu'ils avaient suivi un cours de formation, onze avaient trouvé un emploi, dix participaient à des activités de bénévolat, cinq n'avaient rien fait et treize ne le savaient pas ou ne s'en souvenaient pas[9].

Résultats de la recherche d'emploi et problèmes liés à la recherche d'emploi

Seize des 39 répondants à cette question avaient activement cherché un emploi au terme de leur participation à un programme ou à un service lié à l'emploi, et vingt ne l'avaient pas fait. Le nombre de réponses est insuffisant pour décrire l'intensité des démarches de recherche d'emploi. Le manque d'emplois disponibles, les emplois mal rémunérés et le manque d'expérience professionnelle étaient les problèmes les plus fréquents dans la recherche d'un emploi rémunéré.

Responsabilité et participation à la prise de décisions

Les participants aux groupes de discussion ont mentionné qu'ils avaient participé à la prise de décision entourant la sélection des services offerts dans le cadre des PMN et avaient décidé de la date de la formation. Seulement la moitié d'entre eux estimaient que les services les avaient aidés à gérer eux-mêmes leurs besoins de formation. Quatre agents de perfectionnement professionnel (APP) ont indiqué qu'il n'y avait aucun processus d'établissement de plan d'actions.

Quatre gestionnaires du ministère de l'Éducation et APP estimaient que la contribution des programmes était restreinte. Les trois représentants du CAN étaient du même avis et ont constaté une légère modification du niveau de confiance et d'estime de soi. Quatre APP ont indiqué que la prise en charge assumée par les participants lors du processus de prise de décision est liée au niveau personnel de maturité, de motivation et de mobilité. Beaucoup de participants éprouvent des problèmes d'ordre social et continuent de se fier aux programmes d'aide sociale et au réseau d'entraide sociale. Le personnel d'exécution doit déployer de grands efforts pour amener les gens à s'inscrire à des programmes de formation et à quitter leur collectivité pour recevoir de la formation. S'il n'y a pas d'emploi dans la collectivité, certaines personnes ont tendance à simplement continuer de recevoir des prestations d'aide sociale.

[9] La forte proportion de personnes qui ne savaient pas ce qu'elles avaient fait pour accroître leurs compétences, ou ne s'en souvenaient pas, et le fait que douze répondants ont mentionné qu'ils avaient étudié ou reçu de la formation, mais que 21 ont indiqué le niveau d'études atteint soulève des doutes sur la compréhension de ces questions par les répondants.

Satisfaction à l'égard des effets du programme

Une majorité de répondants au sondage juge utile, à divers titres, l'aide offerte dans le cadre des PMN (tableau 11). Tous les participants aux groupes de discussion ont affirmé que la participation avait accru leurs compétences professionnelles, leurs perspectives d'emploi, leur attitude et leur confiance en soi. De plus, bon nombre d'entre eux avaient vu leur revenu augmenter. Pour la majorité aussi, l'intervention n'avait pas eu d'impact sur leur satisfaction à l'égard de leur emploi actuel.

Tableau 11
Utilité perçue de l'aide offerte dans le cadre des PMN pour l'atteinte des résultats[10]

Résultats	Un peu / extrêmement utile		Ne sait pas	Ensemble des réponses
	Nombre	Pourcentage	Nombre	Nombre
Plus de motivation pour atteindre des buts personnels/professionnels	36	71	5	51
Amélioration de la confiance en soi	35	71	7	49
Faciliter la poursuite des études ou de la formation	34	70	7	49
Acquérir des compétences professionnelles particulières	31	63	7	49
Trouver/conserver un emploi ou travail indépendant	31	61	5	51
Acquérir de l'expérience professionnelle au travail	29	60	8	48
Plus optimiste face aux perspectives d'emploi futur	29	58	6	50
Connaître la carrière qui convient le mieux	25	56	11	45

Source : Sondage auprès des participants aux PMN.

De plus, les trois quarts des répondants se sont dits plus satisfaits de leur emploi actuel ou de leur plus récent emploi et de leur expérience d'emploi depuis l'intervention. Trois répondants sur cinq exprimaient plus de satisfaction à l'égard des occasions futures d'emploi et d'avancement dans leur domaine. La moitié des répondants étaient également plus satisfaits de leur salaire, contre cinq répondants, sur 35, qui étaient moins satisfaits. Au chapitre des prestations d'emploi, le tiers des répondants étaient plus satisfaits, et un cinquième, moins satisfaits.

Près des deux tiers des 51 à 53 répondants étaient plus satisfaits de leur qualité de vie, de leurs perspectives d'avenir, de leur satisfaction à l'égard de la vie et de leur mieux-être global qu'avant l'intervention. Entre un et trois répondants seulement ont exprimé des niveaux de satisfaction moins élevés.

[10] Les répondants au sondage devaient choisir un des cinq niveaux d'utilité suivants : 1 – beaucoup moins; 2 – un peu moins; 3 – ni plus, ni moins; 4 – un peu plus; et 5 – beaucoup plus. Les réponses sur la satisfaction à l'égard de l'emploi, du revenu et d'autres facteurs présentées dans les trois paragraphes de cette section étaient structurées de la même manière.

Exécution des plans d'action

Les plans d'action s'échelonnaient sur 11,7 semaines, en moyenne, selon les données administratives de l'AE. Près de la moitié des plans d'action (18) duraient moins de quatre semaines. Pour 25 des 30 répondants sur lesquels nous avons des données, les plans d'actions consignés aux dossiers ont donné les résultats suivants : 23 avaient trouvé un emploi et deux étaient des travailleurs indépendants.

Dix-sept des 57 répondants au sondage (29 %) ont dit qu'on avait communiqué avec eux afin de vérifier les résultats de leur participation au programme ou au service. Les réponses des clients sur les suivis n'ont pas été consignées de façon uniforme dans le SGC.

3.3 Impacts sur les employeurs

Dix-neuf employeurs ont été interrogés. Bon nombre d'entre eux avaient déjà eu une expérience de plusieurs éléments des programmes par l'intermédiaire de certains employés, en particulier les volets FCE et formation d'apprentis. Toutefois, leurs observations ne peuvent pas être ventilées par élément de programme. Un employeur, une grande entreprise de construction présente partout au Nunavut, avait embauché 30 employés en formation.

Douze employeurs ont indiqué que les programmes ont comblé leurs besoins. Ils considèrent ces programmes comme une source importante de soutien à la formation qui les a aidés à combler des postes vacants, à pallier des pénuries d'employés spécialisés, à embaucher des Inuits, à verser des salaires concurrentiels et à faire contrepoids au coût élevé du roulement de l'effectif. Toutefois, le roulement de l'effectif réduit les avantages de la formation des employés.

Sept des dix employeurs qui ont répondu à la question à ce sujet ont affirmé qu'ils auraient embauché ou formé autant de personnes même en l'absence de financement public de ce programme.

Huit employeurs étaient d'avis que les programmes n'ont pas été exécutés dans le cadre de partenariats formés avec eux. Six ont dit qu'ils y avaient participé ou qu'ils étaient des partenaires actifs, en raison notamment de la subvention salariale, mais aussi dans le cadre d'une collaboration axée sur la réussite du projet, dans un cas. Sept employeurs ont précisé qu'ils avaient eux-mêmes pris l'initiative de recourir aux programmes. Ils ont tous reconnu que le travail administratif lié aux PMN n'était pas excessif.

3.4 Impacts sur les collectivités

À l'exemple des employeurs, les collectivités peuvent également tirer parti du développement des compétences, de la motivation des employés, de l'esprit d'entreprise et de la participation au marché du travail chez leurs citoyens, à la suite de la participation aux PMN. Ces programmes peuvent également favoriser l'amélioration des infrastructures sociales et économiques, ainsi que les partenariats et les relations de travail entre diverses parties.

Comme mentionné, les PMN ont eu un impact très minime sur l'emploi. L'avantage du développement des compétences professionnelles ne peut s'évaluer qu'à la lumière des observations des participants et des employeurs. Or, ces observations ont été positives. L'OTI n'a eu que peu d'impact sur le développement d'entreprises en raison d'un faible taux de participation, et ce, seulement à Iqaluit, parmi les cinq collectivités visées.

Les impacts sur les infrastructures sont également modestes en raison de l'échelle réduite des activités exécutées. À titre d'exemples de soutien des infrastructures locales, les représentants du ministère de l'Éducation siégeant au Comité de gestion ont énuméré la réparation de logements par des menuisiers locaux en formation, à Cape Dorset, la location de classes pour les cours de formation et la prestation de services de garde d'enfants dans les collectivités où étaient présentés des cours de formation et des ateliers de travail, entre autres pour les sculpteurs. Dans une collectivité, un programme de formation de menuisiers a fait doubler le nombre de places à la garderie locale. La plupart des gestionnaires et employés du ministère de l'Éducation estimaient que les programmes appuyaient le développement des infrastructures sociales et économiques des collectivités. Sept représentants du CAN et des autres parties prenantes estimaient que les modifications des infrastructures sociales et économiques étaient restreintes ou ne pouvaient pas être attribuées directement aux PMN.

Les installations ne permettent peut-être pas de maximiser l'impact des programmes. À Iqaluit, à la fin d'un programme de formation de cuisiniers, certains diplômés qui avaient trouvé des emplois n'ont pu rester dans cette ville en raison de la pénurie de logements.

3.5 Impacts par type de programme

Les résultats au niveau de l'emploi après la participation au programme ont été presque identiques pour les clients du programme DCE et ceux de la FCE. L'emploi avant la participation n'a pas été ventilé par volet du programme.

Développement de compétences essentielles (DCE)

Le programme DCE a attiré 252 des 312 participants aux programmes, ainsi que 157 des 190 participants provenant des cinq collectivités. Le programme DCE prévoit une aide financière pour les apprentis qui participent au volet de formation en classe de leur apprentissage. Le nombre annuel de participants dans l'ensemble du Nunavut a fluctué entre 76 et 98. Sur les 40 répondants au sondage qui ont pris part au programme DCE et sur lesquels nous avons des données, 28 (70 %) avaient trouvé un emploi après la fin de leur intervention. Vingt participants (50 %) travaillaient à plein temps et un (2,5 %) était travailleur indépendant. Huit autres (20 %) travaillaient à temps partiel (moins de 30 heures par semaine, mais sans fréquenter l'école). Seulement six répondants (15 %) étaient chômeurs et cherchaient un emploi.

Divers programmes de formation ont été présentés : pré-emploi et alphabétisation; gestion de bureau, administration des affaires, compétences en informatique et comptabilité; formation de représentants en santé communautaire; et cours préparatoires à l'exercice d'un métier,

cuisine, menuiserie, soudage, freins à air, tapisserie et travail dans les mines. La présentation des cours est coûteuse : un programme pilote d'initiation au soudage d'une durée de quatre semaines et présenté à soixante personnes dans trois collectivités du Nunavut coûte 156 000 $. Un programme de certificat en soudage d'une durée de 38 semaines présenté à Goose Bay à seize étudiants du Nunavut coûte 134 000 $. La plupart des cours de formation sont présentés au Nunavut, mais certains doivent être présentés ailleurs en raison du manque d'installations.

Le programme est axé sur la demande des clients, car le financement est assuré à même les fonds versés aux clients afin que ceux-ci puissent s'inscrire aux cours de formation. La description du programme du Développement des compétences essentielles dans l'annexe I de l'EDMT stipule qu'il faut respecter le principe du choix par le client. Or, au Nunavut, les prestataires de l'AE ne peuvent pas s'inscrire à une activité de formation aussi simplement que dans les grandes villes du sud. Tous les cours de formation doivent être préparés, et ils ne sont présentés que s'il y a un nombre suffisant d'inscriptions. Certains cours de formation n'ont pu être présentés qu'en réunissant les clients des PMN et des EDRHA, mais d'autres cours pourraient être présentés si l'accès n'était pas restreint aux personnes admissibles en vertu de l'AE ou si le programme avait une plus grande emprise sur le financement.

Le ministère de l'Éducation verse des fonds supplémentaires aux étudiants sous forme de paiements d'aide sociale ou d'autres prestations telles des indemnités de déplacement vers les centres de formation. Le budget d'aide sociale des étudiants s'est établi à 400 000 $ pendant les trois années visées par l'évaluation.

Conformément aux lignes directrices, les étudiants inscrits au DCE doivent eux-mêmes verser 200 $, sauf en cas de difficultés financières. Toutefois, la pratique à cet égard varie. Cinq APP ont mentionné que les participants ne paient rien et un informateur clé a précisé que seuls les participants qui le peuvent versent une contribution financière. Comme bon nombre d'entre eux reçoivent des prestations d'aide sociale, ils n'ont donc pas les moyens de payer. Trois participants aux groupes de discussion ont payé une partie de leurs droits de scolarité (300 $, dans un cas), mais dix autres n'ont rien payé.

Formation en cours d'emploi

Au total, 48 des 312 participants aux programmes ont eu recours à la FCE, de même que 30 des 190 participants provenant des cinq collectivités. La participation a été de courte durée et s'est restreinte à quelques endroits : neuf participants à Pangnirtung en 1999-2000, dix à Cambridge Bay l'année suivante et six à Pangnirtung en 2001-2002.

Cinq des dix répondants au sondage qui avaient participé au programme et sur lesquels nous avions des données avaient trouvé un emploi après leur intervention. Quatre d'entre eux travaillaient à plein temps, et l'autre était travailleur indépendant. Un participant travaillait à temps partiel et deux autres étaient chômeurs et cherchaient un emploi.

Le ministère de l'Éducation verse une subvention salariale pouvant atteindre 7,50 $ l'heure, et l'employeur verse entre 3,50 $ et plus de 10 $ l'heure, en plus des avantages sociaux.

Les participants aux trois groupes de discussion ont unanimement mentionné, comme facteurs de réussite en matière d'emploi, les avantages de la formation, c'est-à-dire le développement des compétences et l'amélioration de l'estime de soi et une attitude plus positive à l'égard de leur travail.

Selon la majorité des APP et deux autres informateurs, quelques employeurs utilisent le programme uniquement à titre de subvention de leur entreprise et ils laissent parfois les employés partir après la fin de la subvention. Trois participants aux groupes de discussion ont précisé qu'ils exécutaient des travaux sans importance qui ne correspondaient pas à leur niveau de formation lorsque leur salaire était subventionné. Autres facteurs restreignant le succès du programme :

- Le manque de surveillance et de suivi approprié ou périodique, selon cinq APP;
- Le manque de possibilités d'emploi et le faible niveau d'estime de soi qui empêche certaines personnes de postuler à des emplois, selon un directeur du ministère de l'Éducation;
- Des attentes irréalistes de la part des étudiants, comme croire qu'ils recevront directement les fonds destinés à leur formation, selon quatre APP.

La majorité des employeurs qui ont répondu au sondage ne croient pas que la subvention salariale soit un facteur primordial de leur décision d'embaucher. Quelques employeurs se sont plaints d'un taux élevé de roulement de l'effectif, mais des étudiants ont indiqué qu'ils avaient été mis à pied à la fin du programme. Des employeurs ont mentionné qu'il faudrait fournir plus d'information et que le programme devrait être mieux adapté aux réalités de l'industrie de la construction dans le Nord.

Trois gestionnaires et employés d'exécution du ministère de l'Éducation ont affirmé que le programme de FCE est mis en œuvre à titre de subvention ciblée axée sur les clients. Trois autres ont dit qu'il s'agissait à la fois d'une subvention ciblée axée sur les clients et d'une subvention générale aux entreprises.

Option de travail indépendant

Seulement sept personnes ont eu recours à ce programme pendant les trois premières années de l'EDMT. La faible participation s'explique en partie par le financement et le soutien plus généreux offerts par les EDRHA. De plus, les candidats n'ont pas les capitaux nécessaires et ne savent pas comment rédiger une proposition ou un plan d'affaires. Les occasions d'affaires dans de nombreuses collectivités du Nunavut sont également très restreintes. Trois informateurs ont confirmé que la majorité des participants ont réussi à lancer leur entreprise, mais aucune donnée ne le confirme.

Services d’aide à l’emploi

Les APP offrent une variante personnalisée des SAE à des chômeurs, comme des cours sur la rédaction d’un curriculum vitae, la recherche d’emploi, des cours de préparation à l’emploi, des cours sur les connaissances de base, du counselling en emploi et sur la carrière, et l’établissement d’un budget. Les données de RHDCC font état de seulement cinq participants aux SAE dans tout le Nunavut pendant les trois années de la période d’évaluation. Toutefois, cette donnée semble sous-estimée. Ainsi, un APP a signalé qu’il avait fourni ces services à une trentaine de clients pendant une période de quelques mois seulement.

4. Conclusion

La conception et les constats de cette évaluation rendent compte de la situation particulière du Nunavut et de sa petite et jeune économie salariale, ainsi que de la volonté du gouvernement d'offrir des emplois à des Inuits peu instruits, ayant peu d'expérience du travail et vivant dans bon nombre de collectivités éloignées de ce nouveau territoire. Pour les hommes, en particulier dans les petites collectivités, un emploi rémunéré signifie pouvoir acheter le matériel nécessaire pour vivre sur la terre.

Principaux constats :

- Les Prestations et mesures du Nunavut (PMN) sont conformes à la *Loi sur l'assurance-emploi* et aux priorités des gouvernements fédéral et territorial;
- Dans l'ensemble, les PMN sont pertinentes pour les employeurs, les clients et les collectivités. Toutefois, le manque de souplesse des lignes directrices des programmes et les critères d'admissibilité à l'assurance-emploi (AE) restreignent la pertinence des programmes par rapport aux besoins du marché du travail local, en particulier dans les petites collectivités;
- Les fonds du programme deviennent périmés et l'on éprouve de la difficulté à organiser la formation à l'extérieur des centres régionaux. Les coûts par participant sont élevés;
- Étant donné le contexte du Nunavut, il y a du chevauchement et du dédoublement dans la conception de l'Entente sur le développement du marché du travail (EDMT) et des trois Ententes sur le développement des ressources humaines autochtones (EDRHA). Elles proposent des programmes semblables aux mêmes clients. Des partenariats pour le partage des coûts de formation ont été formés, mais ils sont insuffisants et l'on constate une concurrence dans le recrutement de clients admissibles à l'AE;
- Les parties prenantes et les employeurs font état d'un manque de consultations, et les clients, d'un manque de suivi par les agents de programme;
- Les cibles des indicateurs de résultats primaires ne sont pas atteintes, et le Nunavut ne reconnaît pas l'indicateur relatif à l'économie au compte d'AE;
- La situation des participants en matière d'emploi n'a presque pas changé, et ces derniers ont profité d'une hausse de leur rémunération qui correspondait sans doute à l'évolution générale des salaires dans le territoire. L'emploi reste une activité intermittente pour la plupart des participants aux programmes;
- La majorité des participants sont satisfaits des programmes.

Bibliographie

LE CONFERENCE BOARD DU CANADA, *Nunavut Economic Outlook*, un rapport préparé pour le gouvernement du Nunavut, Nunavut Tunngavik Inc. et Affaires indiennes et du Nord Canada, Ottawa, mai 2001.

GOUVERNEMENT DU CANADA ET GOUVERNEMENT DU NUNAVUT, Ministère de l'Éducation, *Labour Market Development Agreement Operations Manual* Version 1.0, octobre 2000, et Version 2.0, février 2004.

GOUVERNEMENT DU CANADA ET GOUVERNEMENT DU NUNAVUT, *Entente Canada-Nunavut sur le développement du marché du travail*, 11 mai 2000.

GOUVERNEMENT DU CANADA, RHDCC. *Guide technique sur l'imputabilité* (produit par l'Unité de l'imputabilité et de la politique, Direction du marché du travail), janvier 2003.

GOUVERNEMENT DU CANADA, RHDCC, *La Loi sur l'assurance-emploi actuelle : partie I,: Prestations de chômage et partie II, Prestations d'emploi et service national de placement*, publié sur le site Web de RHDCC.

GOUVERNEMENT DU CANADA, RHDCC, *Databank Review Committee Submission: Evaluation of Nunavut Benefits and Measures Delivered Under the Canada-Nunavut Labour Market Development Agreement*, novembre 2003.

GOUVERNEMENT DU CANADA, RHDCC, *Transmission of Files Through the Data Gateway: Validation Rules*, 19 mars 2003.

GOUVERNEMENT DU NUNAVUT, BUREAU DE LA STATISTIQUE DU NUNAVUT, *Enquête sur la population active du Nunavut - 1999*, Iqaluit, septembre 1999.

GOUVERNEMENT DU NUNAVUT, MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION, *Data Dictionary for LMDA*, aucune date.

GOUVERNEMENT DU NUNAVUT, MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION, *Data Gateway – Passerelle de données : Nunavut – LMDA File Conversion Specification*, août 2003.

GOUVERNEMENT DU NUNAVUT, MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION. 12 avril 2002. *Government of Nunavut Department of Education Case Management System: Requirements Definition*.

GOUVERNEMENT DU NUNAVUT, MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION, *Income Support: A New Vision and a New Direction*, Iqaluit, 22 novembre 2001.

GOUVERNEMENT DU NUNAVUT, MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION, *Sivuniksaliurniq, Operational Guidelines*, 18 juin 2003.

GOUVERNEMENT DU NUNAVUT, MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION, diverses brochures sur les *Prestations et mesures du Nunavut*, en anglais et en inuktitut.

GOUVERNEMENT DU NUNAVUT, MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION, divers formulaires et diverses lignes directrices, y compris les formulaires d'inscription aux programmes de l'EDMT; formulaires de vérification de l'expérience de travail spécialisé; listes de vérification de DCE; formulaire de calcul de l'aide financière de DCE; information pour les clients au sujet de DCE; information sur la détermination de l'admissibilité des clients; trousse d'information et formulaires de demande d'aide financière pour les étudiants du Nunavut; trousse d'information sur le soutien du revenu, états financiers vérifiés pour les PMN de 2000-2001, 2001-2002, 2002-2003.

RHDCC, « Prestations d'emploi et mesures de soutien » dans *Assurance-emploi, rapport de contrôle et d'évaluation*, 2001, 2002, 2003, publié sur le site Web de RHDCC.

MINISTRE DES AFFAIRES INDIENNES ET DU NORD CANADIEN ET TUNGAVIK, *Accord entre les Inuit de la région du Nunavut et Sa Majesté la Reine en chef du Canada*, Ottawa, 1993.

Documents de correspondance divers, notes d'information et autres brochures disponibles dans les cinq collectivités.

Annexe A: Conception et réussite de l'évaluation

Aperçu

L'évaluation présentée dans le présent document porte sur des questions à la fois formatives et sommatives. Aux termes de l'article 7.6 de l'entente, le Canada et le Nunavut ont formé un comité mixte d'évaluation chargé d'appuyer et de superviser la conception et l'exécution de l'évaluation. Les membres du comité se sont réunis en personne et ont tenu des conférences téléphoniques hebdomadaires avec les entrepreneurs dont les services ont été retenus pour l'exécution de l'évaluation, afin d'examiner les méthodologies proposées, les instruments de recherche et les ébauches du rapport.

Les membres du comité ont décidé de faire la collecte de données sur le terrain dans cinq grandes collectivités : la capitale Iqaluit et les grandes collectivités de Rankin Inlet, de Cambridge Bay, de Pangnirtung et d'Arviat. Ils ont également décidé de renoncer à l'analyse avec un groupe de comparaison, en raison du coût élevé et de la grande difficulté à recueillir des réponses adéquates. Le travail sur place comprenait un sondage auprès des participants aux programmes, des groupes de discussion formés de participants aux programmes, ainsi que des entrevues avec des employeurs, des parties prenantes et des informateurs clés. L'évaluation se fonde également sur un bilan documentaire et des données administratives. Le travail sur place a fait l'objet de cinq études de cas, une pour chaque collectivité. Toutefois, le présent rapport rend compte conjointement des constats relatifs aux cinq collectivités.

Travail sur place

Les membres de l'équipe de recherche étaient établis à Iqaluit et ils ont visité les quatre autres collectivités. Une seule visite d'une durée maximale de cinq jours était possible, en raison de contraintes budgétaires. Des contacts avaient été établis au préalable avec des clients et d'autres intervenants. Il n'a pas été possible de communiquer avec tous les participants pendant cette visite, car beaucoup d'entre eux avaient déménagé, étaient à l'extérieur de la collectivité ou n'avaient pas le téléphone. On a déployé de grands efforts à essayer de convaincre les gens à fournir des renseignements, beaucoup étant fortement réticents à participer à des sondages dans certaines collectivités. Des répondants n'ont pas répondu à toutes les questions. L'incapacité de joindre certaines personnes lors des visites uniques a obligé l'équipe de recherche à faire des entrevues par téléphone, plus tard, ou à recueillir des réponses écrites qui étaient parfois incomplètes. À Pangnirtung, un travailleur inuit sur place a organisé un second sondage qui a beaucoup contribué au taux élevé de participation au sondage à cet endroit.

La recherche a été faite en inuktitut, en inuinnaqtun et en anglais.

Trente-deux pour cent des participants dans les cinq collectivités et une proportion beaucoup plus élevée des personnes présentes dans les collectivités au moment des recherches sur place ont participé au sondage auprès des participants : trois à Arviat, six à Cambridge Bay, neuf à Iqaluit, trente-sept à Pangnirtung et quatre à Rankin Inlet.

Des groupes de discussion formés de participants ont été constitués à Iqaluit (cinq participants présents), Pangnirtung (sept participants présents) et Rankin Inlet (deux personnes ont répondu personnellement aux questions destinées aux groupes de discussion).

Seize informateurs clés ont été interrogés : trois hauts fonctionnaires et trois directeurs régionaux du ministère de l'Éducation, huit employés d'exécution, dont sept agents de perfectionnement professionnel (APP) et un superviseur régional, des employés de l'Administration centrale, du bureau régional de l'Alberta et du bureau local d'Iqaluit de RHDCC, ainsi que deux informateurs qui ont participé aux négociations relatives à l'EDMT-CN, dont l'un a participé ensuite à la mise en œuvre et à l'exécution de l'entente. À leur demande et avec l'approbation d'un membre du Comité de gestion de l'EDMT-CN, les quatre employés d'exécution de Pangnirtung ont participé ensemble à une séance de travail mixte.

Vingt parties prenantes ont été interrogées. Elles représentaient les trois EDRHA et Nunavut Tunngavik inc., la Chambre de commerce ou les conseils de hameau, le Collège de l'Arctique du Nunavut et deux organismes d'exécution indépendants.

Dix-neuf employeurs ont été interrogés.

Absence d'analyse par groupe de comparaison

Beaucoup d'évaluations quasi expérimentales utilisent un groupe de comparaison formé de personnes qui ne sont pas des clients des programmes, afin d'estimer les impacts nets de la participation aux programmes. Cette méthode est considérée primordiale pour l'évaluation des programmes du marché du travail et est une caractéristique obligatoire des évaluations des Prestations d'emploi et mesures de soutien (PEMS).

Les membres d'un groupe de comparaison doivent faire partie des mêmes marchés du travail et avoir des antécédents d'emploi semblables à ceux des participants aux programmes, et ce, jusqu'au moment de l'intervention prévue par le programme visé. L'expérience d'emploi et de rémunération des membres du groupe de comparaison est alors révélatrice de ce qui se serait produit pour les participants aux programmes s'ils n'y avaient pas participé, et la différence dans les résultats entre les clients des programmes après l'intervention et les non-clients à un moment presque identique permet d'évaluer l'impact du programme.

Le fait de ne pas utiliser un groupe de comparaison pour la présente étude se justifie ainsi :

- L'offre de candidats appropriés pour former un groupe de comparaison est très restreinte;
- Les difficultés pratiques et le coût de rejoindre les membres d'un groupe de comparaison et de les convaincre de participer à un sondage sont tout simplement trop grands.

En ce qui concerne le premier argument, le groupe de comparaison idéal comprendrait des personnes venant des mêmes collectivités et ayant des caractéristiques semblables à celles des personnes admissibles aux programmes, mais ayant été exclues de façon aléatoire de la participation aux programmes. Au Nunavut, les participants ont répondu à des campagnes générales de promotion des programmes ou ont été dirigés par des employés de RHDCC ou des employés des services de soutien du revenu (aide sociale). Il semble donc que la participation n'était pas le fruit du hasard, mais bien qu'une sélection a été faite à la suite soit d'initiatives personnelles, soit d'interventions de représentants des programmes. Cela rend donc possible le fait que des meilleurs résultats après la participation résultent d'initiatives personnelles et de la pertinence du processus de sélection, au lieu du programme proprement dit. Il s'agit d'un problème commun à de nombreuses études dont les auteurs utilisent des groupes de comparaison.

De même, la présence d'EDRHA dont le niveau de financement est cinq fois plus élevé que celui des PMN a pour effet d'augmenter le nombre de personnes ayant reçu de la formation ou une aide dans le cadre d'autres programmes et de restreindre ainsi la réserve de candidats pouvant faire partie d'un groupe de comparaison. On a dénombré 1 774 personnes ayant participé à des programmes offerts dans le cadre de l'EDRHA pendant la période d'évaluation. Bien que certaines de ces personnes aient également participé aux PMN, aucune d'elles ne pouvait faire partie d'un groupe de comparaison.

En outre, des parties prenantes et des informateurs clés ont fait état d'une concurrence entre les EDRHA et l'EDMT-CN en ce qui concerne le recrutement de candidats inuits, qui forment 85 % de la population et qui peuvent participer aux programmes offerts par les deux organisations. Certains ont participé à plusieurs programmes offerts en vertu des deux ententes pendant une période de plusieurs années. Chaque année, une part importante du budget des programmes des PMN n'est pas dépensée. Les employés d'exécution ont affirmé qu'ils doivent déployer de grands efforts afin d'encourager les clients potentiels à s'inscrire aux programmes. La concurrence dans le recrutement de clients et la péremption des fonds semblent indiquer que les personnes qui veulent recevoir de la formation réussissent à l'obtenir et il ne reste donc plus de bons candidats pour former un groupe de comparaison.

Enfin, comme il y a peu d'emplois disponibles dans les collectivités, comparer l'emploi des participants après le programme avec la situation d'un groupe de non-participants n'est peut-être pas pratique. Trop de participants et de non-participants peuvent ne pas faire partie de la population active, à certains moments, en raison d'un manque d'emplois. Le manque d'opportunités de capitaliser sur la formation ou l'expérience acquise lors de la participation aux programmes peut également restreindre la possibilité

de faire une comparaison de la situation des participants avant et après le programme, afin d'en évaluer l'impact.

En ce qui concerne le second argument, l'expérience acquise lors de l'organisation et l'administration des sondages auprès des participants dans les cinq collectivités révèle qu'un sondage auprès d'un groupe de comparaison formé de non-participants serait vraisemblablement très coûteux et prendrait beaucoup de temps. Ce sondage ne pourrait pas être fait par téléphone et il exigerait des entrevues en personne par des travailleurs sur place, dans chaque collectivité, parlant l'anglais et l'inuktitut ou l'inuinnaqtun. Étant donné la réticence de la population du Nunavut, qui fait trop souvent l'objet d'études, à participer à ces sondages, il faudrait prévoir assez de temps, peut-être des mois, pour que les travailleurs sur place puissent convaincre assez de non-participants de répondre aux questions d'un sondage.

Annexe B: Profil abrégé des cinq collectivités

Le Nunavut compte trois régions : le Qikiqtaani, (Baffin), où l'on trouve la capitale Iqaluit et Pangnirtung; le Kivalliq (Keewatin), à l'ouest de la baie d'Hudson et dont le centre régional est Rankin Inlet, avec Arviat au sud, sur la rive de la baie; et le Kitikmeot, c'est-à-dire les îles de l'Arctique, avec Cambridge Bay sur l'île Victoria comme centre régional.

Les cinq collectivités disposent d'excellents accès par la voie des airs. Iqaluit est desservie par des vols quotidiens venant d'Ottawa et de Montréal. Des vols quotidiens relient Iqaluit à Yellowknife, avec escale à Rankin Inlet ou à Cambridge Bay. Rankin Inlet est également desservie par des vols quotidiens venant de Winnipeg, avec escale à Arviat. Pangnirtung est à courte distance de vol d'Iqaluit.

La capitale et les deux centres régionaux sont les plaques tournantes des transports dans chacune de ces régions. Des entreprises offrent des services de transport, de distribution et d'hébergement. Ces collectivités sont également le siège de l'administration régionale et des associations inuites régionales. Le Collège de l'Arctique du Nunavut a établi un campus dans chacun de ces trois centres.

Tableau 12
Population, marché du travail et revenu dans cinq collectivités du Nunavut, 2001

	Arviat	Cambridge Bay	Iqaluit	Pangnirtung	Rankin Inlet	Nunavut
Population						
Nombre de personnes, 2001	1 899	1 309	5 236	1 276	2 177	26 745
Changement 1996-2001 (%)	21,8	-3,1	24,1	2,7	5,8	8,1
Groupe d'âge 0-14 ans (%)	42,6	32,8	28,5	37,7	36,8	37,1
Population active						
Taux de participation	53,7	70,9	81,8	66,0	76,1	68,1
Taux d'emploi	43,5	60,6	74,5	50,9	66,2	56,2
Taux de chômage	19,0	14,5	8,9	22,9	13,0	17,4
Gains						
Personnes ayant des gains	655	695	3 125	600	1 090	12 355
Gains moyens	23 012 $	31 494 $	41 752 $	19 115 $	33 879 $	28 215 $
Année complète de travail à temps plein	250	315	1 775	155	600	5 080
Gains moyens des travailleurs à temps plein	40 940 $	52 567 $	55 698 $	40 619 $	47 830 $	48 078 $

Tableau 12 (suite) Population, marché du travail et revenu dans cinq collectivités du Nunavut, 2001						
	Arviat	**Cambridge Bay**	**Iqaluit**	**Pangnirtung**	**Rankin Inlet**	**Nunavut**
Revenu						
Personnes ayant un revenu	940	820	3 520	740	1 290	15 450
Revenu médian	13 216 $	20 896 $	34 951 $	14 752 $	25 824 $	17 270 $
Part des gains dans le revenu (%)	76,7	87,2	92,5	74,3	88,8	83,3
Part des transferts gouvernementaux dans le revenu (%)	20,3	9,1	4,7	22	8,1	12,9
Source : Statistique Canada, Profils de collectivités, Recensement de 2001.						

La capitale Iqaluit est le siège du gouvernement et le centre des affaires et des transports de tout le territoire. Le parlement et les administrations centrales des ministères ont déménagé dans cette ville. C'est également l'endroit où sont établis les bureaux régionaux du Nunavut du gouvernement fédéral. Beaucoup de postes techniques et professionnels sont occupés par des personnes venues du sud. De même, beaucoup de citoyens d'autres collectivités du Nunavut ont déménagé à Iqaluit pour occuper des postes de la fonction publique.

Pangnirtung est une destination touristique en raison de son emplacement près du spectaculaire parc national Auyuittuq. La collectivité offre des services de transport et d'hébergement et se caractérise par son artisanat. Arviat, une collectivité fondée vers le milieu du siècle dernier afin de nourrir les Inuits affamés, a la plus faible base économique des cinq collectivités. Bien que l'on trouve un campus du Collège de l'Arctique du Nunavut à Pangnirtung, l'administration centrale du collège est située à Arviat. La division des opérations de la Société d'habitation du Nunavut est également établie à Arviat, et les bureaux régionaux du ministère de l'Éducation et du ministère de la Santé et des Services sociaux sont situés à Pangnirtung.

La composition et la croissance de la population des cinq collectivités sont très diversifiées. Il en est de même de la situation du marché du travail et du revenu (tableau 13). La capitale Iqaluit se distingue par la taille de sa population, la présence d'un grand nombre de non-Autochtones et la croissance démographique rapide après la constitution du territoire du Nunavut. À l'autre extrême, Arviat et Pangnirtung comptent peu de non-Inuits et un nombre restreint d'emplois gouvernementaux. Sauf pour leur taille, ces deux collectivités ressemblent beaucoup aux 21 collectivités du Nunavut non visées par la présente évaluation. Les centres régionaux de Rankin Inlet et de Cambridge Bay se situent à peu près au milieu de ces deux extrêmes, du point de vue des caractéristiques de leur population et de leur activité économique.

Tableau 13
Population, marché du travail et revenu de la population d'appartenance autochtone dans cinq collectivités du Nunavut, 2001

	Arviat	Cambridge Bay	Iqaluit	Pangnirtung	Rankin Inlet	Nunavut
Population d'appartenance autochtone						
Nombre de personnes, 2001	1 790	1 035	3 065	1 205	1 720	22 720
Part de la population totale (%)	94,3	79,1	58,5	94,4	79,0	85,0
Langue première autre que l'anglais ou le français (% de la population totale)	93,0	28,0	53,0	94,0	62,0	73,0
Population active						
Taux de participation	50,5	64,6	71,4	63,9	70,0	61,8
Taux d'emploi	39,9	52,3	58,8	48,3	57,5	47,6
Taux de chômage	21,0	20,2	17,6	25,5	18,6	22,9
Gains						
Personnes ayant des gains	570	480	1 420	540	740	9 155
Gains moyens	18 916 $	23 117 $	29 762 $	17 061 $	26 724 $	20 011 $
Année complète de travail à temps plein	195	170	655	120	355	3 005
Gains moyens des travailleurs à temps plein	34 721 $	43 485 $	46 116 $	38 344 $	41 486 $	38 505 $
Revenu						
Personnes ayant un revenu	860	600	1 755	675	930	12 145
Revenu médian	11 744 $	15 328 $	19 979 $	13 232 $	15 792 $	13 190 $
Part des gains dans le revenu (%)	72,5	80,3	86,5	70,6	83,9	75,8
Part des transferts gouvernementaux dans le revenu (%)	25,6	15,1	9,9	25,3	12,6	20,5

Source : Statistique Canada, Profil de la population autochtone, Recensement de 2001.

Dans les cinq collectivités, la population d'appartenance autochtone (formée presque entièrement d'Inuits) est en deçà de la moyenne en ce qui concerne l'emploi et le revenu (tableaux 13 et 14). Compte tenu de leur forte proportion de la population, la différence en matière d'emploi et de revenu donne une bonne idée du fossé qui sépare les Inuits des non-Inuits.