RÉSUMÉ DES LEÇONS TIRÉES DES ÉVALUATIONS FORMATIVES PROGRAMME DES INITIATIVES STRATÉGIQUES

Rapport final

Évaluation et développement des données
Politique stratégique
Développement des ressources humaines Canada

Juin 1998

SP-AH073F-06-98
Also available in English

REMERCIEMENTS

Cette étude représente le sommaire des leçons tirées des dix-neuf évaluations formatives du Programme des initiatives stratégiques. Les coûts du Programme des initiatives stratégiques ont été assumés conjointement par le gouvernement du Canada et par les provinces. Le gouvernement du Canada a annoncé ce programme dans le cadre du budget de février 1994. Il avait pour but d'implanter des projets pilotes innovateurs qui seraient élaborés de concert avec les provinces et territoires, ainsi qu'avec le concours des peuples Autochtones. Les projets pilotes devaient tester de nouvelles approches ayant trait à l'emploi, à la formation, à l'apprentissage, à l'éducation, au soutien du revenu et aux services. Ils devaient, en outre, contribuer à développer un système de sécurité sociale plus efficace et plus rentable. Le Programme des initiatives stratégiques, d'une durée de cinq ans, a été confié à Développement des ressources humaines Canada afin que des mécanismes soient mis en place pour la mise en œuvre des projets pilotes.

Évaluation et développement des données tient à remercier la firme Goss Gilroy inc. qui a mené à bien cette étude.

TABLE DES MATIÈRES

RÉSUMÉ ..... **i**

1.0 INTRODUCTION **1**

1.1 Notes sur la méthodologie 2
1.2 Cadre pour le sommaire des leçons tirées des évaluations formatives des Initiatives stratégiques 3
1.3 Portée des domaines stratégiques 4

2.0 SURMONTER LES OBSTACLES À L'EMPLOI ET LA DÉPENDANCE ENVERS LE SOUTIEN DU REVENU **7**

2.1 Création d'emploi 8
2.2 Surmonter les obstacles à l'emploi 11
2.3 Conclusions 24

3.0 UN MEILLEUR SOUTIEN DES PROGRAMMES **27**

3.1 Une meilleure information sur le marché du travail 27
3.2 De meilleurs services d'orientation professionnelle 29
3.3 Un meilleur accès aux services de garde 33
3.4 Soutien hors emploi à un groupe cible précis 34
3.5 Conclusions 35

4.0 PARTENARIATS **37**

4.1 Portée des partenariats 37
4.2 Genres de partenariats 41
4.3 Incidence et défis des partenariats 46
4.4 Conclusion 49

5.0 DE MEILLEURS MÉCANISMES DE PROGRAMME **51**

5.1 Méthodes novatrices 51
5.2 Lancement de nouveaux programmes 60
5.3 Conclusions 65

ANNEXE A : ÉVALUATIONS RECENSÉES **67**

RÉSUMÉ

Leçons tirées des évaluations formatives des Initiatives stratégiques

Le Programme des initiatives stratégiques (IS) a été établi en mars 1994 pour promouvoir l'élaboration de programmes sociaux novateurs répondant aux besoins changeants des Canadiens. L'accent a été mis sur l'essai de nouvelles méthodes qui aideraient les Canadiens à parfaire leurs compétences, à décrocher un emploi et à participer plus pleinement à la société. Le présent document est représentatif des leçons tirées des évaluations formatives réalisées à partir de dix-neuf projets financés par le programme des Initiatives stratégiques. Les leçons sont regroupées par genre de projet et processus de mise en œuvre, soit :

- les projets traitant des obstacles à l'emploi et de la dépendance à long terme envers le soutien du revenu;
- les projets permettant de mieux appuyer les programmes;
- les activités liées aux partenariats;
- les mécanismes améliorés de conception et de prestation de programmes.

Surmonter les obstacles à l'emploi et la dépendance envers le soutien du revenu

De nombreux projets ont porté sur les obstacles à l'emploi et la dépendance à long terme envers le soutien du revenu. Ils ont définitivement contribué à augmenter les possibilités d'emploi, à réduire la dépendance à l'égard de l'aide gouvernementale et à surmonter les obstacles à la participation à long terme au marché du travail.

Certains projets prévoyaient le versement de subventions salariales générales aux employeurs pour promouvoir l'embauche de personnes confrontées à des obstacles qui les empêchaient d'avoir accès aux possibilités d'emploi. Voici ce qui ressort des évaluations :

- les subventions salariales générales conviennent mieux au soutien de la création d'emploi dans les économies dont les possibilités d'expansion économique sont considérables par rapport aux autres contextes; elles

sont tout particulièrement efficaces lorsqu'elles sont liées à des plans d'expansion économique locaux;

- le fait de relier l'attribution de subventions salariales dans le secteur sans but lucratif aux plans de développement économique locaux aide à réduire le risque de financer des projets ponctuels de création d'emploi;

- les subventions salariales générales offrent des avantages limités pour la création d'emploi si elles ne sont pas conçues et ciblées avec soin. Le ciblage réduit le risque de créer des emplois qui auraient pu être créés sans le soutien du programme (perte sèche) et augmente les chances que ces possibilités d'emploi s'adressent bien aux personnes ciblées par le programme.

D'autres projets, offrant des subventions salariales ciblées, ont permis de tirer les leçons suivantes :

- les subventions salariales ciblées sont plus efficaces lorsqu'elles sont axées sur les possibilités d'employer des personnes perçues comme étant défavorisées au niveau de l'emploi (sans l'être réellement);

- inversement, le recours unique aux subventions salariales ciblées n'est généralement pas efficace quand les personnes sont vraiment improductives puisque leur emploi se terminera en même temps que la subvention;

- l'investissement dans des subventions salariales pour encourager l'emploi des jeunes porte fruit parce qu'il incite les employeurs à songer sérieusement à la possibilité d'employer des jeunes, et il aide ces derniers à surmonter les obstacles perçus auxquels ils sont confrontés sur le marché du travail;

- les subventions salariales ciblées sont idéales pour surmonter les obstacles à l'emploi auxquels font face les récents diplômés dans des secteurs où la transition entre l'école et le marché du travail se fait difficilement. Elles permettent aux employeurs de compenser les coûts d'investissement occasionnés par les niveaux de salaire plus élevés des diplômés et par leur manque d'expérience.

De nombreuses Initiatives stratégiques ont porté sur les besoins liés à l'emploi des étudiants et (ou) des diplômés récents et reliaient les programmes à l'éducation permanente. Les constatations suivantes ont été faites :

- le chômage prolongé, particulièrement pour les personnes confrontées à des obstacles à l'emploi limités, peut avoir de graves conséquences négatives sur le risque de dépendance future envers le soutien du revenu;

- or, un investissement gouvernemental relativement petit peut réduire le risque de dépendance future des diplômés du postsecondaire;

- le fait de lier les subventions salariales destinées aux étudiants au financement de leur éducation permanente accroît la probabilité que le participant continuera de fréquenter un établissement d'enseignement postsecondaire. On ne sait pas jusqu'à quel point cette éducation peut contribuer à éviter une future dépendance;

- l'engagement des employeurs comme partenaires de l'éducation offrant une expérience professionnelle significative est crucial pour la réussite des programmes de subventions salariales ciblées destinés aux étudiants;

- le versement d'un revenu aux participants d'un programme d'emploi à des niveaux supérieurs au taux du marché pourrait avoir une incidence négative sur d'autres travailleurs. Ces réactions négatives pourraient être réduites si d'autres formes de rémunération (notamment des bons d'études) étaient offertes;

- il y a plus de chances que des expériences de travail réalistes soient offertes aux étudiants si les employeurs comprennent clairement les objectifs éducatifs des subventions salariales ciblées. Une expérience de travail réaliste expose l'étudiant à une relation employeur-employé structurée comprenant, entre autres choses, des entrevues d'emploi, la planification du travail et des évaluations du rendement;

- les programmes de travail autonome qui prévoient le versement de subventions à des personnes qui autrement ne recevraient aucun soutien du gouvernement, notamment les diplômés récents, ne sont peut-être pas rentables.

Certains projets destinés aux personnes confrontées à des obstacles multiples à la participation au marché du travail prévoyaient des interventions à un seul volet et d'autres à volets multiples. Les leçons apprises portent à croire ce qui suit :

- les interventions à un seul volet ne sont peut-être pas particulièrement efficaces dans le cas des personnes qui font face à des obstacles multiples à l'emploi;

- il faut recourir à une méthode à volets multiples pour éliminer les aspects négatifs de la dépendance envers l'aide sociale. Les programmes liés à l'emploi ne peuvent aider à contrer les mesures dissuasives intégrées dans le régime d'aide sociale;

- les clients confrontés à des obstacles multiples à la participation au marché du travail ont besoin d'une surveillance plus étroite, d'une

meilleure planification et de périodes de soutien plus longues. Ils pourraient avoir besoin d'une série de projets de formation et d'expérience de travail;

- les programmes destinés aux clients confrontés à des obstacles multiples doivent être individualisés pour que ces personnes puissent profiter d'une gamme de services. Les programmes de formation et d'expérience de travail ne peuvent être perçus comme des interventions ponctuelles;

- les programmes destinés aux personnes confrontées à des obstacles multiples à la participation au marché du travail doivent aider à surmonter les obstacles qui empêchent ces personnes de participer aux programmes d'emploi en leur offrant des services de soutien.

Un meilleur soutien des programmes

Certaines initiatives stratégiques ont contribué indirectement à l'amélioration des possibilités d'emploi. Elles étaient axées sur des obstacles à l'emploi précis et aux programmes liés à l'emploi et elles assuraient un meilleur accès à l'information sur le marché du travail, aux services d'orientation professionnelle et aux services de garde d'enfants. De nombreuses leçons sont tirées de ces initiatives :

Meilleure information sur le marché du travail

- l'information sur le marché du travail est essentielle à l'amélioration des perspectives d'emploi. Or, de nombreux clients sont confrontés à des obstacles qui les empêchent d'accéder à ce genre d'information, notamment : le manque de temps, le manque de connaissances sur les endroits où trouver les ressources, un certain inconfort relativement à la technologie de l'information et la surabondance d'information;

- certains problèmes d'accès à l'information sont propres aux clients du postsecondaire, aux personnes peu alphabétisées et à des groupes spécifiques tels que les Autochtones et les femmes. Il existe également des problèmes d'accès à l'information en ce qui a trait aux emplois professionnels et aux possibilités d'emploi réalistes au niveau d'entrée;

- des partenariats solides entre les gouvernements fédéral et provinciaux et les concepteurs et les utilisateurs de l'information sur le marché du travail sont essentiels à la réussite de ces programmes de soutien. Les défis des partenariats sont mieux relevés grâce à leur participation à toutes les étapes du programme et à une bonne communication, à l'intégration de consultations significatives, à la rétroaction de l'information et au suivi.

De meilleurs services d'orientation professionnelle

- les partenariats entre les gouvernements et les collectivités comprennent une prestation de services conjointe et le partage d'information, sont essentiels à l'amélioration des services liés aux carrières;

- la participation du secteur privé et la focalisation sur la prestation de services de soutien sont primordiaux pour leur réussite;

- pour combler les lacunes dans la prestation des services, il faut que tous les partenaires prennent part à la détermination, à la planification et à la prestation des services;

- les clients confrontés à des obstacles multiples à l'autosuffisance ont besoin d'un ensemble continu de services. Les programmes liés à l'emploi destinés à ce groupe cible doivent être rattachés aux besoins économiques de la collectivité locale;

- pour obtenir des résultats positifs en offrant des services de soutien, notamment des évaluations et du counselling, il est important de combler les attentes des clients en ce qui touche les programmes de suivi.

Un meilleur accès aux services de garde d'enfants

- le manque de services de garde abordables et de grande qualité est un obstacle à l'accès aux possibilités d'emploi;

- même si elle est fastidieuse, la consultation de la collectivité est capitale pour l'établissement de programmes de services de garde. Il faut entreprendre dès le départ une consultation approfondie auprès de la collectivité pour évaluer adéquatement les besoins, fournir l'information appropriée et obtenir le soutien de la collectivité.

Les partenariats

Les partenariats entre les secteurs public, privé et sans but lucratif constituent un élément important du Programme des initiatives stratégiques. Chaque partenaire apporte des forces différentes aux partenariats :

- le gouvernement fédéral apporte son expertise en prestation du développement des ressources humaines et en financement. Il a également participé à l'évaluation des nouvelles initiatives;

- les administrations provinciales et (ou) locales (appuyées par des organismes communautaires), de leur côté, favorisent la compréhension

de la collectivité locale, tant du point de vue de l'offre que de la demande de main-d'œuvre et des besoins des clients;

- les partenariats avec la collectivité sont particulièrement importants pour la conception adéquate des programmes, l'identification des besoins locaux et l'évaluation de l'aptitude au travail des clients. Toutefois, le processus doit être (et perçu comme étant) ouvert et équitable, peut-être en ayant recours aux comités consultatifs locaux;

- pour que les clients puissent répondre à leurs besoins de revenu généré par un emploi plutôt que par l'aide gouvernementale, il est primordial que le secteur privé participe à la conception et à la mise en œuvre des activités.

Genres de partenariats

- les vrais partenariats comprennent une vision et des objectifs communs, des communications ouvertes, le partage des responsabilités et des pouvoirs, de même que la capacité de connaître et d'appuyer les différences entre les partenaires. Selon cette définition, tous les partenariats des Initiatives stratégiques ne sont pas de véritables partenariats. Néanmoins, divers intervenants ont participé à de nombreuses initiatives;

- bon nombre de partenaires, notamment des secteurs public, privé et non gouvernemental, ont participé à des collaborations fructueuses -- sinon à de véritables partenariats;

- même s'il est trop tôt pour faire une évaluation, la cogestion et l'intégration des services pourraient entraîner une réduction des chevauchements et des dédoublements dans la prestation de services aux clients et augmenter l'efficacité de l'utilisation des ressources;

- des mécanismes de prestation par un tiers pourraient être de bons moyens d'améliorer les services axés sur la clientèle et la collectivité en réduisant les dédoublements et en améliorant l'accès des participants.

Incidence et défis des partenariats

- les partenariats efficaces évoluent lorsque la sélection des partenaires est fondée sur les besoins définis dans les objectifs du programme. Quand les partenariats sont établis en l'absence de ces objectifs, les partenaires risquent de ne pas s'entendre sur le rôle et les objectifs du programme, ce qui peut se traduire par une faiblesse dans la conception et la prestation du programme et par des conflits entre les partenaires;

- le manque de précision sur les objectifs pourrait signifier que les partenaires doivent consacrer beaucoup de temps à la détermination de méthodes et de principes communs plutôt qu'à des façons de regrouper leur expertise et leurs ressources;

- lorsque les partenariats n'évoluent pas naturellement, il faut des ressources considérables pour élaborer l'infrastructure des partenariats, ce qui exige l'engagement intensif du personnel chargé du programme;

- la participation d'organismes sans but lucratif aux partenariats avec le gouvernement requiert un engagement au niveau des ressources, engagement qui doit être pris en compte.

De meilleurs mécanismes de programmes

Des leçons ont été tirées en ce qui touche l'amélioration des mécanismes de conception et de prestation des programmes, notamment des méthodes novatrices pour établir les programmes, de même que des leçons au sujet du processus de mise en œuvre de nouvelles initiatives. L'incidence des mécanismes améliorés sur les programmes d'emploi ne sera connue que lorsque les évaluations sommatives auront été réalisées.

Leçons sur l'établissement de programmes

- il faut consacrer suffisamment de temps au processus de conception et d'élaboration d'un nouveau programme, à l'établissement de partenariats, à l'élaboration de projets pilotes et à la mise à l'essai de méthodes novatrices de prestation par un tiers. Dans le cas contraire, il pourrait s'ensuivre de la confusion, de la frustration et des bris de communication avec les intervenants du programme;

- les programmes destinés aux clients confrontés à des obstacles à la participation au marché du travail doivent être conçus tout spécialement en fonction des besoins de chacun et la planification individualisée doit ressortir dans les plans d'action personnels;

- chaque plan d'action doit comprendre une gamme de programmes préparatoires (évaluations, counselling, alphabétisation, formation en dynamique de la vie et rattrapage scolaire) et de formation et (ou) des programmes d'expérience de travail. Les programmes doivent être cadencés au rythme des besoins de chacun;

- les programmes doivent permettre de surmonter les obstacles à la participation, ce qui peut comprendre une aide financière pour les services de garde d'enfants, le transport ou une allocation quotidienne en plus du soutien au revenu;

- quand des plans individuels sont élaborés, il faut mettre en place les outils nécessaires au soutien de leur mise en œuvre;

- l'élaboration de plans individualisés, pour lesquels l'identification des services à assurer au niveau communautaire est axée sur la demande plutôt que sur l'offre, est particulièrement importante pour les clients atteints d'incapacité;

- chaque plan d'action doit être le reflet de perspectives d'emploi réalistes pour les clients. Cela est souvent plus important pour la réussite du programme que le fait qu'un placement soit axé sur la carrière. La participation au programme peut créer des perspectives d'emploi plus réalistes;

- la série d'interventions indiquées dans le plan individualisé doit comprendre un suivi du programme, notamment un plan de formation continue;

- les programmes destinés aux personnes confrontées à une dépendance à long terme envers l'aide gouvernementale doivent offrir des mesures les incitant à participer à des programmes qui dépassent les avantages de l'aide gouvernementale;

- les programmes destinés aux personnes confrontées à des obstacles à la participation au marché du travail doivent être souples. La rigidité peut aller à l'encontre de la mise en œuvre de plans d'action individualisés et empêcher certains clients d'avoir accès au programme et à d'autres services;

- les programmes destinés aux personnes qui dépendent de l'aide gouvernementale doivent être conçus de manière à permettre un retrait graduel du soutien pour garantir qu'ils ne créent pas une nouvelle dépendance. Les clients peuvent devenir dépendants envers le soutien du programme ou les groupes de participants au programme;

- avec de la souplesse, certains programmes ont répondu rapidement aux besoins des clients et de l'industrie en offrant une structure ouverte et englobante et un style de gestion non bureaucratique. La souplesse a été assurée par des horaires flexibles, des milieux de formation non traditionnels et l'utilisation novatrice des nouvelles technologies;

- la rentabilité des nouveaux programmes pourrait être compromise lorsqu'ils sont mis en œuvre à petite échelle et pendant une période limitée.

Outils d'établissement de programmes

- il faut une certaine souplesse pour ajuster le soutien et les systèmes administratifs existants aux nouvelles méthodes d'établissement de programmes;

- le rôle des conseillers ou des facilitateurs de programmes a été essentiel au succès de certains programmes qui ont réduit la dépendance envers l'aide gouvernementale. En plus de leur rôle dans la prestation de programmes, ces personnes ont servi de modèles positifs et pourraient contribuer à l'établissement d'objectifs professionnels réalistes et à la réduction des taux de décrochage des programmes;

- les compétences de ces conseillers / facilitateurs comprennent des aptitudes à l'orientation, l'accès à l'information, la compréhension des besoins de l'employeur et du client local, de même qu'une expertise en expansion des entreprises, en formation et en développement économique communautaire;

- les technologies novatrices offrent des possibilités d'améliorer les services à la clientèle et d'accroître l'accès aux services.

1.0 INTRODUCTION

Le Programme des Initiatives stratégiques (IS) a été établi en mars 1994 pour promouvoir l'élaboration de programmes sociaux novateurs répondant aux besoins changeants des Canadiens. L'accent a été mis sur l'essai de nouvelles méthodes qui aideraient les Canadiens à parfaire leurs compétences, à décrocher un emploi et à participer plus pleinement à la société.

Les programmes ont été ciblés en fonction des besoins de groupes précis de Canadiens, notamment les Canadiens handicapés, les Canadiens autochtones, les parents seuls, les enfants, les travailleurs âgés déplacés, les étudiants, les jeunes, les décrocheurs du secondaire, les assistés sociaux à long terme, les personnes en transition entre la maison, l'école et le travail, de même que celles qui ne reçoivent plus de prestations d'assurance-emploi.

Au départ, le gouvernement fédéral a engagé 800 millions de dollars dans un programme biennal. Ce montant a été réajusté pour couvrir la période quadriennale allant de 1995-1996 à 1998-1999. Par la suite, dans le budget fédéral de 1995, le gouvernement a réduit le montant total consacré au programme à 413 millions de dollars. En raison de cette réduction budgétaire, le gouvernement fédéral s'est engagé à respecter toutes les annonces sur les initiatives existantes qu'il avait faites à cette date et à conserver des fonds pour les provinces et les territoires qui n'avaient pas encore conclu d'entente. Un montant spécifique de 26 millions de dollars a été réservé pour la période quadriennale des Initiatives stratégiques autochtones.

En décembre 1997, 24 initiatives stratégiques — touchant 100 000 personnes, y compris plus de 5 000 jeunes, 16 000 mères monoparentales et leurs enfants, et 1 000 travailleurs âgés déplacés — ont été annoncées. Ces initiatives portaient sur une vaste gamme de questions : éducation et formation, services de garde d'enfants, sécurité du revenu et services sociaux. Vingt-trois initiatives autochtones ont également été annoncées.

Bien que plusieurs thèmes se soient dégagés jusqu'à maintenant, l'accent des initiatives a principalement été mis sur l'employabilité et la formation.

Le présent document est un résumé des leçons tirées des évaluations formatives réalisées à partir des dix-neuf projets financés dans le cadre du programme des Initiatives stratégiques. L'objet de cet exercice est de déterminer les leçons tirées dans plusieurs domaines stratégiques :

- apporter un soutien aux familles et aux enfants pauvres;
- apporter un soutien aux jeunes;

- réagir à la dépendance à long terme de la population d'âge actif;
- aider les personnes à surmonter les obstacles à l'emploi;
- intégrer les partenariats et les politiques / programmes entre les gouvernements;
- établir des partenariats et collaborer avec le secteur sans but lucratif;
- établir des partenariats et collaborer avec le secteur privé;
- réduire la dépendance envers l'aide gouvernementale;
- créer des emplois;
- lancer un nouveau programme.

Tous les projets ne touchent pas tous les domaines stratégiques. Généralement, ils portent sur un domaine ou deux. Néanmoins, cela ne signifie pas qu'ils n'ont pas pour autant permis de tirer des leçons dans d'autres domaines stratégiques que ceux qui avaient été ciblés à prime abord.

1.1 Notes sur la méthodologie

Les leçons qui sont résumées ici sont tirées des évaluations formatives réalisées dans le cadre de dix-neuf projets (la liste des évaluations recensées figure à l'annexe A). Les conseillers ont examiné ces rapports d'évaluation. Ils ont d'abord noté la portée de chacun des dix domaines stratégiques par rapport à un projet donné et, le cas échéant, ont évalué la teneur des conclusions de l'évaluation.

Ils ont ensuite préparé pour chaque projet un sommaire comprenant les leçons tirées dans chaque domaine stratégique. Le client, Développement des ressources humaines Canada (DRHC), a examiné les sommaires pour confirmer l'évaluation réalisée par les conseillers sur les leçons tirées des rapports d'évaluation. À la lumière de cette rétroaction, des sommaires finals ont été préparés et ont servi de documents de travail pour la préparation du présent rapport.

La détermination des leçons repose uniquement sur les rapports d'évaluations formatives, rapports comportant certaines limites à titre de source d'information sur les leçons :

- les évaluations ont été menées à différentes étapes de la mise en œuvre des projets. Elles reflètent l'état des projets au moment de l'évaluation.

Or, de nombreux projets ont évolué considérablement depuis le temps. Les leçons présentées ici peuvent être quelque peu désuètes;

- étant donné la variété des programmes des Initiatives stratégiques et la gamme des activités traitées dans les évaluations formatives, certaines leçons sont fondées sur l'expérience de très peu de projets;

- les évaluations étaient de nature formative. Par conséquent, l'accent a tendance à avoir été mis sur la rétroaction concernant la mise en œuvre pour favoriser les mesures correctrices en vue de maximiser l'atteinte des objectifs du projet. Les leçons sont donc préliminaires et tendent à être axées davantage sur le processus que sur le résultat. En général, même si un domaine stratégique donné pouvait être propre à un projet donné, la rectitude des conclusions de l'évaluation correspondant à ce domaine stratégique était souvent moindre que la pertinence du domaine;

- le fait qu'il s'agisse d'une première expérience en évaluation fédérale / provinciale a une incidence sur l'uniformité des rapports d'évaluation. Comme les programmes ont été établis et que les évaluations ont été réalisées à l'échelle régionale, la capacité du gouvernement fédéral à garantir l'uniformité des méthodes d'évaluation était limitée;

- bon nombre de consultants ont réalisé les études d'évaluation, la qualité et le style des rapports varient grandement.

1.2 Cadre pour le sommaire des leçons tirées des évaluations formatives des Initiatives stratégiques

Bien que de nombreuses leçons tirées des évaluations formatives soient seulement provisoires, l'examen des rapports d'évaluation a fourni beaucoup d'information sur le soutien de l'emploi et l'établissement de programmes connexes. Le défi était de trouver une façon d'organiser les leçons qui soit utile à l'établissement des prochains programmes et qui porte sur les dix domaines stratégiques d'intérêt pour le ministère.

Pour ce faire, les leçons ont été divisées en quatre sous-groupes, selon leur thème. Les trois premiers sous-groupes comprennent les leçons tirées des genres d'activités appuyées par les projets (le « contenu »). Le dernier groupe englobe les leçons portant sur le processus de mise en œuvre de ces Initiatives stratégiques (les « comment »).

- Premièrement, il y a les leçons tirées des activités qui portent sur les **obstacles à l'emploi et la dépendance à long terme envers le soutien du revenu**. Ces projets aident directement à augmenter les possibilités

d’emploi, à réduire la dépendance à l’égard de l'aide gouvernementale et à surmonter les obstacles à la participation à long terme au marché du travail. Ils comprennent d'ordinaire les activités de formation, les projets de subvention des clients pendant qu'ils acquièrent de l’expérience de travail et les projets de soutien à l'expansion des affaires.

- Deuxièmement, il y a les leçons sur les activités des projets qui apportent un **meilleur soutien au programme**, activités qui contribuent indirectement à l’amélioration des possibilités d’emploi en réagissant à des obstacles précis à l’accès à l'emploi et aux programmes liés à l'emploi. Elles comprennent notamment l’amélioration de l’évaluation et du counselling, un meilleur accès aux services de garde d'enfants et une meilleure information sur le marché du travail. Cela englobe également les leçons tirées d’un projet qui n'est pas spécialement lié à l'emploi, mais qui porte sur des questions liées à la façon dont un groupe de clients précis, les personnes atteintes d’incapacité, reçoit des services et du soutien.

- Troisièmement, il y a les leçons liées aux **partenariats** qui constituent un élément essentiel du Programme des initiatives stratégiques. Cet élément regroupe les partenariats entre les secteurs public, privé et sans but lucratif.

- Enfin, il y a les leçons tirées sur les **mécanismes améliorés de conception et de prestation de programmes**, notamment les méthodes novatrices pour établir des programmes, et les leçons sur le processus de mise en œuvre de nouvelles initiatives.

Le rapport a été organisé en fonction de quatre genres de leçons. Un chapitre est consacré à chaque sous-groupe de leçons.

1.3 Portée des domaines stratégiques

Dix grands domaines stratégiques ont servi de cadre à l’examen des évaluations formatives. Tous ces domaines sont traités dans le présent rapport. Le tableau 1.1 ci-dessous illustre le lien entre les chapitres et les domaines stratégiques. Toutefois, il y aura chevauchement et dédoublement de la portée des domaines stratégiques pour faire ressortir des aspects précis des initiatives.

Tableau 1.1 :
Correspondance entre les chapitres
et les domaines stratégiques

Chapitre	Domaines stratégiques
2.0 Surmonter les obstacles à l'emploi et la dépendance envers le soutien du revenu	• Réagir à la dépendance à long terme dans la population d'âge actif • Réduire la dépendance envers l'aide gouvernementale • Créer des emplois • Appuyer les familles et les enfants pauvres • Appuyer les jeunes (projets non liés à l'emploi)
3.0 Un meilleur soutien des programmes	• Aider les personnes à surmonter les obstacles à l'emploi
4.0 Partenariats	• Intégrer les partenariats et les politiques / programmes entre les gouvernements • Partenariat et collaboration avec le secteur sans but lucratif • Partenariat et collaboration avec le secteur privé
5.0 De meilleurs mécanismes de programme	• Méthodes novatrices • Lancement d'un nouveau programme

L'aide apportée pour surmonter les obstacles à l'emploi a été le domaine stratégique portant sur l'objectif de programme, le plus pertinent puisqu'il faisait partie de la majorité des Initiatives stratégiques recensées. Presque tous les projets évalués comprenaient des activités portant sur les obstacles, soit à l'emploi, soit aux programmes liés aux employés. Le dernier domaine stratégique pertinent est celui de la création d'emploi. Ce domaine stratégique a été cerné comme étant très pertinent dans seulement quatre des dix-neuf évaluations recensées. Sa priorité est mentionnée comme étant moyenne ou faible dans quatre autres projets.

En ce qui a trait aux groupes cibles, dans le cadre des projets, on attachait plus d'importance aux jeunes qu'aux familles pauvres. Dans plus de la moitié des projets, le ciblage des jeunes est indiqué comme étant très prioritaire; dans seulement cinq projets, le soutien aux familles et aux enfants pauvres est mentionné comme étant très pertinent.

Le but des Initiatives stratégiques était de concevoir de nouvelles méthodes pour offrir des services de soutien aux Canadiens. Par conséquent, il n'est pas surprenant de constater qu'on attache une assez grande importance aux méthodes diversifiées d'établissement de programmes dans la plupart des projets. Ces derniers ont porté tout spécialement sur la promotion de partenariats et la collaboration entre le gouvernement et le secteur sans but

lucratif. La promotion de partenariats avec le secteur privé a été une bien moins grande préoccupation. Par ailleurs, tous les projets, sauf un, offraient l'occasion de lancer un nouveau programme.

Comme on pourrait s'y attendre d'une évaluation formative, des conclusions d'évaluation solides ont été tirées relativement aux méthodes d'établissement de programmes. Les conclusions sont claires quant à l'établissement de nouvelles initiatives et de partenariats entre les gouvernements; elles le sont un peu moins en ce qui concerne les partenariats entre le gouvernement et le secteur sans but lucratif. Les conclusions axées sur le processus sont bien plus solides que celles axées sur le résultat. Il n'y en a pratiquement aucune sur les répercussions des programmes, particulièrement en ce qui touche des groupes cibles précis, sauf celles ayant trait aux obstacles à l'emploi.

Ainsi, les leçons portant sur les objectifs de l'établissement de programmes et les groupes cibles figurant dans le présent rapport sont basées sur diverses idées d'établissement de programmes qui ont été mises à l'essai et qui, croit-on, devraient permettre d'atteindre les objectifs de programme, bien que cela n'ait pas été prouvé. Seulement l'évaluation sommative permettra de confirmer, en tout ou en partie, la teneur des leçons à la lumière des renseignements recueillis.

2.0 SURMONTER LES OBSTACLES À L'EMPLOI ET LA DÉPENDANCE ENVERS LE SOUTIEN DU REVENU

Au Canada, les personnes incapables de surmonter les obstacles à la participation au marché du travail peuvent, selon les circonstances, être admissibles et recevoir un soutien du revenu. Le grand nombre de Canadiens qui sont tributaires du soutien du revenu était, et demeure, l'une des grandes préoccupation des gouvernements fédéral et provinciaux.

Le gouvernement fédéral a réduit les dépenses consacrées au soutien du revenu en révisant les niveaux des prestations et le droit à l'assurance-emploi. Ces mesures visaient à motiver les personnes qui ont le choix de combler leurs besoins de revenu en travaillant plutôt qu'en obtenant un soutien du revenu du gouvernement. Or, elles reflètent également les réalités financières du gouvernement fédéral. Les modifications apportées à l'assurance-emploi – à moins que les deux paliers de gouvernement ne réussissent à réduire la dépendance envers le soutien du revenu provenant du gouvernement – pourraient faire augmenter la demande d'aide sociale. On risque ainsi d'assister au transfert involontaire des coûts non durables du gouvernement fédéral vers les gouvernements provinciaux.

Deux raisons majeures empêchent les personnes qui reçoivent un soutien à long terme de combler leurs besoins de revenu en travaillant plutôt qu'en ayant recours au soutien gouvernemental; premièrement, le manque d'emplois dans l'économie; deuxièmement, les obstacles auxquels ces personnes sont confrontées lorsqu'elles désirent avoir accès aux emplois disponibles. La plupart des Initiatives stratégiques recensées ont porté tout spécialement sur les activités visant à réduire l'incidence de ces limites.

La première partie du présent chapitre contient les leçons tirées des projets qui ont favorisé la création de nouveaux emplois dans l'économie. La partie suivante est consacrée aux leçons tirées de projets qui aident à surmonter des obstacles précis auxquels les personnes qui reçoivent une aide à long terme font face lorsqu'elles désirent avoir accès à un emploi.

2.1 Création d'emploi

Trois Initiatives stratégiques ont porté tout spécialement sur la création d'emplois pour les personnes qui dépendent déjà de l'aide gouvernementale et celles qui risquent de le devenir. Dans l'un programme, des subventions salariales pour la création d'emplois étaient versées; dans les deux autres, une formation et des prêts pour accroître le travail autonome étaient offerts.

Subventions salariales

Le ***Programme des débouchés stratégiques*** (PDES) (Terre-Neuve) a été conçu pour réagir au manque d'emplois dans une province où le chômage est très élevé, de même qu'au manque d'accès aux emplois. Des subventions salariales ont permis de créer des emplois à plein temps pour des personnes qui, autrement, risquaient de dépendre éventuellement des programmes de soutien du revenu. Ainsi, le programme incitait les entreprises du secteur privé, nouvelles et en expansion, à créer des emplois plus rapidement, ce que leurs capitaux ne leur auraient pas permis de faire autrement. Dans le secteur sans but lucratif, le programme a permis de financer des initiatives offrant la possibilité de générer un revenu à long terme ou des retombées économiques intéressantes en ce qui touche la création d'une infrastructure économique appréciable.

Le programme des subventions salariales avait deux objectifs : la création d'emplois et l'embauche de personnes qui autrement ne seraient pas embauchées. Si l'on en croit les documents recensés pendant l'évaluation, les subventions salariales générales conviennent mieux au soutien de la création d'emplois dans les économies où les possibilités d'expansion économique sont considérables que dans d'autres contextes, ce qui donne à penser que leur utilisation à Terre-Neuve et au Labrador était très justifiée. Le ***Programme des débouchés stratégiques*** a permis d'accroître l'efficacité de ces subventions en reliant leur affectation aux plans de développement économique stratégique de la province. Néanmoins, elles auraient été plus efficaces si elles avaient été rattachées aux plans de développement économique locaux par opposition aux plans provinciaux. De cette façon, les subventions auraient répondu aux besoins locaux clairement définis.

Leçon : Les subventions salariales générales conviennent mieux au soutien de la création d'emplois dans les économies où les possibilités d'expansion économique sont considérables que dans d'autres contextes et sont tout particulièrement efficaces lorsqu'elles sont liées aux plans de développement économique locaux.

Selon l'analyse documentaire réalisée pour l'évaluation du ***Programme des débouchés stratégiques***, les subventions salariales générales appuyant la création d'emplois offrent des avantages très limités si elles ne sont pas conçues et ciblées comme il se doit. Le ciblage réduit le risque de voir que des emplois créés avec l'aide du programme auraient pu l'être sans le soutien du programme (perte sèche); il augmente les chances que ces possibilités d'emplois soient dirigées vers les personnes ciblées.

Leçon : Les subventions salariales générales offrent des avantages limités de création d'emplois si elles ne sont pas conçues et ciblées en vue de réduire le risque que ces emplois auraient pu être créés même sans le soutien du programme (perte sèche).

Par ailleurs, selon la documentation recensée, les subventions salariales ciblées donnent de meilleurs résultats lorsqu'elles visent à offrir des possibilités d'employer des personnes perçues comme étant défavorisées en emploi (sans l'être réellement). Dans ces circonstances, l'employeur peut être incité à embaucher une personne qu'il ne songerait pas à embaucher autrement. Quant à l'employé, il obtient la possibilité de faire preuve de sa productivité à l'employeur et ses services sont souvent retenus par l'employeur après la période de subvention. Inversement, les subventions salariales ciblées (en soi) ne sont généralement pas efficaces quand les personnes sont vraiment improductives puisque leur emploi se termine en même temps que la subvention.

Leçon : Les subventions salariales ciblées sont plus efficaces lorsqu'elles visent à offrir des possibilités d'employer des personnes perçues comme étant défavorisées en emploi (sans l'être réellement). Toutefois, prises à part, ces subventions ne sont généralement plus efficaces quand les personnes sont vraiment improductives puisque leur emploi se termine en même temps que la subvention.

Les employeurs des secteurs privé et sans but lucratif ont obtenu une subvention dans le cadre du ***Programme des débouchés stratégiques*** et les résultats ont été variables. Selon l'évaluation, comme les projets du secteur privé sont évalués principalement pour savoir si des emplois ont été créés à l'aide de subventions salariales générales, au lieu de savoir si les programmes ont favorisé l'emploi de personnes confrontées à un obstacle à l'emploi grâce à des subventions ciblées, le programme contient peu de preuves de l'efficacité des subventions salariales ciblées pour les employeurs du secteur privé.

Les subventions versées au secteur sans but lucratif risquent de créer des projets ponctuels de création d'emploi. Le financement d'initiatives qui produiraient suffisamment de revenu pour assurer l'autonomie ou appuyer le développement économique local par la création d'une infrastructure visait à

réduire ce risque. Dans le ***Programme des débouchés stratégiques***, ce risque était limité parce que le financement a été rattaché au plan économique stratégique de la province. Or, ce plan était relativement nouveau et il n'existait pas encore de plans régionaux. Par conséquent, les projets n'ont pu être liés aux initiatives de développement économique locales, par opposition aux initiatives provinciales. Cela a nui à la sélection des projets. Néanmoins, selon les conclusions de l'évaluation, des personnes ont obtenu « des postes intéressants offrant des possibilités d'emploi durable ».

Soutien du travail autonome

Deux programmes ont appuyé la création d'emplois en améliorant les possibilités de travail autonome pour les participants. Le ***Programme Emploi / travail autonome pour les diplômés*** (PETAD) (Terre-Neuve) a fourni un soutien du revenu et une formation en entrepreneuriat à de récents diplômés qui souhaitaient créer leur propre entreprise. Un programme semblable a été établi en Nouvelle-Écosse. Toutefois, ce programme intitulé le ***Volet Création d'entreprises*** (VCE) du programme ***Compass***, ciblait les assistés sociaux et non les étudiants. Il offrait également une formation et des prêts pour leur permettre de créer une petite entreprise.

Ces deux initiatives représentent des approches novatrices visant à fournir un soutien au travail autonome à des groupes cibles précis qui n'y auraient pas eu accès autrement. Le ***Programme Emploi / Travail autonome pour les diplômés*** était destiné aux diplômés récents qui n'auraient probablement pas eu droit à un soutien du travail autonome en vertu de la partie II de la *Loi sur l'assurance-emploi*, traitant des prestations d'emploi et des mesures de soutien. La réussite apparente du programme, c'est-à-dire favoriser l'établissement de nouvelles entreprises, donne à penser que le programme a aidé à réduire le risque de la dépendance future des diplômés du postsecondaire.

La rentabilité des programmes de soutien du travail autonome est discutable lorsque des prestations sont versées à des personnes qui autrement ne recevraient pas de soutien gouvernemental. Le ***Programme Emploi / travail autonome pour les diplômés*** apportait un soutien aux diplômés récents qui autrement n'auraient pas reçu de soutien gouvernemental. Ainsi, il représente un coût supplémentaire pour le gouvernement. Même si, selon la documentation, les programmes de travail autonome fonctionnent, ils n'ont pas une grande incidence. La rentabilité de ce genre de programme est douteuse.

De même, le ***Volet Création d'entreprises*** de ***Compass*** était novateur parce qu'il n'y avait jamais eu de programme provincial qui appuyait les initiatives de travail autonome pour les assistés sociaux. Selon l'évaluation, le volet fonctionne comme prévu et, dans l'ensemble, il s'est avéré être un ajout précieux au volet des programmes d'emploi mis à la disposition des assistés sociaux. Cependant, étant donné la nature complexe du groupe cible – des clients ayant

divers besoins liés à l'emploi – des inquiétudes ont été soulevées quant à la meilleure façon d'appuyer le groupe client pendant l'élaboration de plans d'entreprise.

Leçon : Les programmes de travail autonome fournissant des subventions aux personnes qui, autrement, ne recevraient pas de soutien gouvernemental ne sont peut-être pas rentables.

2.2 Surmonter les obstacles à l'emploi

La dépendance à long terme envers le soutien du revenu est directement liée à la pénurie d'emplois et aux obstacles à l'emploi. Il existe essentiellement trois genres d'obstacles à l'emploi :

- ***problèmes de motivation*** : Certaines personnes trouvent que les possibilités qui leur sont offertes sur le marché du travail sont inférieures à celles qu'offre le soutien du revenu. Pour régler ce problème, les gouvernements affinent leurs programmes de soutien du revenu et, dans certains cas, y apportent des changements considérables pour minimiser les obstacles à l'emploi. Bien que ces initiatives ne relèvent pas du domaine des Initiatives stratégiques, de nombreuses initiatives stratégiques ont dû prendre en compte ces problèmes de motivation;

- ***marché du travail inadéquat*** : Les compétences de bien des personnes ne correspondent pas aux besoins du marché du travail, ce qui peut être causé par le manque de formation ou d'expérience, les faibles niveaux d'alphabétisation, ou encore l'endroit où elles vivent. Cela peut s'expliquer par le fait que le marché du travail sous-estime leurs compétences ou perçoit qu'elles sont problématiques (p. ex., les personnes atteintes d'incapacité ou les personnes ayant des antécédents de difficultés personnelles). Ces perceptions limitent les possibilités qui pourraient leur être présentées. Bon nombre des projets des Initiatives stratégiques visent à aider les personnes à améliorer leur adéquation au marché du travail;

- ***influence du chômage antérieur :*** Le chômage antérieur mène souvent au chômage éventuel, en raison des répercussions sur l'estime de soi et parce que les employeurs évitent naturellement les personnes ayant des antécédents de chômage. Bien des projets des Initiatives stratégiques ont mis l'accent sur les personnes ayant de forts antécédents de chômage et ont tâché d'améliorer leur estime de soi et leur attrait pour les employeurs. Les gouvernement de par le monde ont connu un succès limité dans ce domaine. Il est trop tôt pour déterminer si les projets des Initiatives stratégiques, ciblant les personnes ayant un taux élevé de chômage

antérieur, ont été, ou non, une réussite. Cependant, des leçons ont été tirées sur la conception et les processus de ces projets.

Les personnes peuvent être confrontées à un ou plusieurs obstacles à l'emploi. Celles qui ont reçu une aide du gouvernement pendant une longue période font généralement face à de nombreux obstacles à l'emploi, notamment le manque de formation ou un faible niveau d'alphabétisation ayant mené à de longs antécédents de chômage. À leur tour, ces derniers ont pu miner leur confiance, d'où une augmentation des problèmes de motivation face à l'emploi. Ces obstacles peuvent s'étendre sur plusieurs générations.

D'autres personnes, notamment les jeunes chômeurs et les travailleurs déplacés récemment, sont confrontées à des obstacles à l'emploi plus limités. Cependant, bon nombre d'entre elles ont uniquement des perspectives de travail à court terme et risquent la dépendance à long terme. Le soutien apporté par des initiatives stratégiques pourrait éviter la longue période initiale de chômage pouvant mener à une participation négligeable au marché du travail pendant toute leur vie. On pourrait ainsi éviter qu'une longue dépendance ne s'établisse.

Leçon : Le chômage prolongé, tout particulièrement pour les personnes confrontées à des obstacles limités à l'emploi, pourrait avoir de graves conséquences négatives sur le risque de dépendance future envers le soutien du revenu.

Les Initiatives stratégiques ont appuyé des activités destinées à ces deux segments de la population. Toutefois, les genres de projets et les leçons qui en sont tirées sont différents.

2.2.1 Les Personnes Confrontées À Un Seul Obstacle À L'emploi

Les Initiatives stratégiques venant en aide aux personnes confrontées à un seul obstacle à l'emploi, ou à un obstacle limité, ont tendance à être axées sur un seul volet, c'est-à-dire qu'elles prévoient une seule intervention (ou quelques-unes) pour les clients et qu'elles sont destinées à prévenir plutôt qu'à surmonter la dépendance à long terme.

Deux programmes en particulier ont préconisé des interventions très précoces en apportant un soutien à l'emploi aux étudiants ou aux étudiantes éventuels avant que des problèmes d'emploi ne se posent :

- le ***Programme Travail et services pour les étudiants*** (PTSE) à Terre-Neuve a apporté un soutien pour que les étudiants qui prévoyaient retourner à l'école puissent acquérir une expérience de travail. Les personnes ayant l'intention de fréquenter un établissement

d'enseignement postsecondaire recevaient une rémunération sous forme de salaire et (ou) d'appointement ainsi que des bons d'études. Environ la moitié des placements dans des organismes communautaires étaient réservés à des assistés sociaux qui désiraient poursuivre leurs études;

- dans le volet ***Liens Nouvelle-Écosse*** (Liens N.-É.) de ***Succès Nouvelle-Écosse 2000***, programme de stage postsecondaire conçu pour favoriser l'entrée des étudiants sur le marché du travail, des subventions salariales étaient versées pour les stages de travail liés à la carrière dans le secteur privé. Des participants qui comptaient retourner aux études au niveau postsecondaire après leur programme d'emploi ainsi que des personnes qui avaient terminé leurs études ont fait partie du programme, même s'il est décrit comme un programme de stage.

Il existe une troisième initiative stratégique visant à prévenir la dépendance à long terme, mais qui est axée sur un groupe cible ayant commencé à éprouver des difficultés à accéder à un emploi :

- dans le volet de l'emploi pour les diplômés du ***Programme Emploi / travail autonome pour les diplômés*** (PETAD) (Terre-Neuve), des subventions salariales étaient offertes aux employeurs qui embauchaient un diplômé récent, incapable de décrocher un emploi à plein temps dans son domaine d'études. Ces étudiants avaient été au chômage seulement pendant une courte période.

La raison d'être de ces trois programmes est que les jeunes bien instruits, sans expérience de travail, risquent d'éprouver des difficultés à décrocher un emploi plus tard. Selon les documents recensés pour l'évaluation du ***Programme Emploi / travail autonome pour les diplômés***, il semble que le chômage prolongé puisse avoir de graves conséquences sur l'apport futur des jeunes à la société et sur leur propre autonomie. Le succès apparent du ***Programme Emploi / travail autonome pour les diplômés***, par exemple, prouve que, moyennant un investissement relativement petit, le gouvernement peut réduire le risque de dépendance future des diplômés du postsecondaire. Même s'il visait à offrir une expérience aux participants plutôt qu'à créer des emplois, le ***Programme Emploi / travail autonome pour les diplômés*** semble s'être souvent traduit par l'emploi supplémentaire constant des participants par l'employeur du programme.

Leçon : Un investissement relativement petit du gouvernement peut réduire le risque de dépendance future des diplômés du postsecondaire.

Ces trois programmes ont permis à des jeunes d'acquérir une expérience de travail précieuse. Même si cette expérience n'était pas nécessairement liée à la carrière, selon l'évaluation du ***Programme Travail et services pour les***

étudiants, une véritable expérience de travail peut être plus importante qu'une expérience liée à la carrière.

Les interventions liées à des subventions salariales pour ce groupe de clients semblent réussir en raison de la nature des obstacles auxquels le groupe cible est confronté. Les programmes étaient principalement axés sur les étudiants aux prises avec deux obstacles à l'emploi : les coûts salariaux élevés pour les diplômés et leur manque d'expérience. En raison de ce manque d'expérience, les employeurs doivent investir dans la formation ou l'encadrement, ce qui constitue un investissement important. La subvention salariale permet à un employeur de songer sérieusement à embaucher un diplômé récent parce qu'il peut compenser les coûts d'intégration de l'employé dans le lieu de travail. L'évaluation du ***Programme Emploi / travail autonome pour les diplômés*** ne contient aucune preuve d'efficacité accrue ou réduite pour le quart (environ) des clients du programme qui recevaient des prestations d'aide sociale et qui faisaient face à plus d'obstacles à l'emploi. Les subventions salariales ciblées semblent être un moyen idéal pour aider à surmonter les obstacles à l'emploi auxquels sont confrontés les diplômés récents, tout particulièrement dans des régions comme Terre-Neuve, où la transition entre l'école et le marché du travail est difficile en raison de la pénurie d'emplois.

Leçon : Les subventions salariales ciblées sont idéales pour aider à surmonter les obstacles à l'emploi auxquels sont confrontés les diplômés récents dans des régions où la transition entre l'école et le marché du travail est difficile. Elles permettent aux employeurs de compenser les coûts d'investissements occasionnés par les salaires plus élevés des diplômés et par leur manque d'expérience.

Le lien entre le programme et l'éducation permanente est l'une des composantes de la réussite du ***Programme Travail et services pour les étudiants***. On a mis à l'essai une nouvelle méthode pour s'assurer que les étudiants qui profitaient du programme étaient ceux qui prévoyaient sérieusement retourner à l'école. Une bonne partie de la rémunération des étudiants travaillant dans le cadre du programme a été versée sous forme de bons d'études. Les personnes mises au service d'employeurs du secteur privé ont reçu un salaire et un bon d'études. Les personnes placées dans des organismes communautaires ont reçu des appointements et un bon d'études. Les jeunes participants au programme appuyaient l'utilisation des bons d'études et, selon les premières preuves recueillies, les participants avaient plus de chance de fréquenter un établissement d'enseignement postsecondaire qu'en l'absence du programme. Toutefois, on ne connaît pas l'importance que revêt cette éducation visant à éviter la dépendance future.

Leçon : Le fait de rattacher les subventions salariales destinées aux étudiants au financement de leur éducation permanente accroît la probabilité que les participants continueront de fréquenter un établissement d'enseignement postsecondaire. On ignore l'importance que revêt cette éducation visant à éviter la dépendance future.

La deuxième clé de la réussite des programmes liés à l'éducation permanente consistait à considérer l'employeur comme un partenaire de l'éducation permanente des étudiants. Le volet ***Liens Nouvelle-Écosse*** de ***Succès Nouvelle-Écosse 2000*** a aidé à établir des partenariats avec le secteur privé afin d'offrir de véritables expériences d'emploi. Il est important que le programme réponde aux besoins des employeurs et des participants. Les étudiants ont besoin d'une expérience liée à la carrière offrant des possibilités de durabilité et de croissance. Les employeurs doivent s'engager à être des formateurs et des partenaires de l'éducation et des modules de formation doivent établir le lien entre l'expérience de travail et la planification de la carrière, l'entreprenariat et l'autosuffisance.

Leçon : L'engagement des employeurs à être des partenaires de l'éducation et à offrir une expérience liée au travail significative est essentiel à la réussite des subventions salariales ciblées pour les étudiants.

La troisième clé de la réussite de ces programmes est due au fait que les initiatives sont liées à la planification du développement économique local. Comme le programme de création d'emploi de Terre-Neuve (***Programme des débouchés stratégiques***), ***Liens Nouvelle-Écosse*** reliait l'attribution de subventions salariales aux plans de développement économique. Le fait de rattacher le soutien de la création de l'infrastructure aux plans de développement économique locaux a aidé à éviter le financement d'initiatives ponctuelles de création d'emploi au sein d'organismes sans but lucratif. Cependant, selon les évaluations du ***Programme des débouchés stratégiques*** et du volet ***Liens Nouvelle-Écosse***, il est plus important d'établir ce lien au niveau communautaire / régional et de faire participer les autorités du développement régional plutôt que de procéder à l'échelle provinciale.

Leçon : Rattacher l'attribution des subventions salariales dans le secteur sans but lucratif aux plans de développement économique locaux aide à réduire le risque de financer des projets ponctuels de création d'emploi.

Les évaluations ont fait ressortir plusieurs risques liés à l'utilisation de subventions salariales pour faciliter les placements.

On risque fort de créer des emplois ponctuels lors des stages, particulièrement dans le secteur sans but lucratif. Or, ce risque peut être réduit si on transmet clairement les buts du programme à tous les partenaires et si on leur apporte le soutien nécessaire pour atteindre ces buts. Dans le cadre du ***Programme Travail et services pour les étudiants***, des employeurs du secteur sans but lucratif ont compris l'objectif du programme qui consistait principalement à aider les personnes à fréquenter un établissement d'enseignement à l'aide d'un bon d'études. Par conséquent, ils ont prêté peu d'attention à l'autre objectif, tout aussi important, qui était d'offrir une véritable expérience de travail. Une véritable expérience de travail expose l'étudiant à une relation employeur-employé structurée comprenant, entre autres choses, des entrevues d'emploi, la planification du travail et des évaluations du rendement. Dans l'évaluation, la plupart des employeurs ont mentionné qu'ils pouvaient et qu'ils auraient recherché ce but si on le leur avait fait connaître. Certains organismes ont précisé avoir besoin du soutien des responsables du programme pour bien chercher à atteindre ce but.

Leçon : Il y a plus de chances que les étudiants bénéficient d'une véritable expérience de travail si les employeurs comprennent clairement les objectifs éducatifs des subventions salariales ciblées. Une véritable expérience de travail expose l'étudiant à une relation employeur-employé structurée comprenant, entre autres choses, des entrevues d'emploi, la planification du travail et des évaluations du rendement.

Comme pour le programme de subventions salariales ***Programme des débouchés stratégiques***, il y a un risque de perte sèche si les subventions salariales ne sont pas bien ciblées. Le volet ***Liens Nouvelle-Écosse*** semble avoir incité les employeurs (tout spécialement les employeurs de petites entreprises du secteur privé) à embaucher des personnes qu'ils n'auraient normalement pas embauchées; de plus, il a aidé des étudiants à acquérir une expérience de travail liée à leur carrière. Selon l'évaluation du volet ***Liens Nouvelle-Écosse***, même si les subventions salariales peuvent aider les personnes à surmonter les obstacles à l'emploi et à décrocher un emploi, si le programme n'est pas ciblé avec soin, il y a un risque élevé de perte sèche. Pendant l'année initiale de ***Liens Nouvelle-Écosse***, le programme a contribué au placement d'un grand nombre d'étudiants dans un programme travail-études, dont bon nombre aurait probablement été employé sans l'aide du programme. Les gestionnaires ont attribué cet état de chose au fait que les programmes travail-études existants possédaient l'infrastructure nécessaire et le réseau d'employeurs requis pour réagir rapidement à l'annonce d'un nouveau programme. Étant donné la pression considérable à dépenser les sommes versées par le programme tôt dans le financement, le programme devait tirer parti de l'infrastructure et des réseaux existants.

Leçon : Si les subventions salariales ne sont pas bien ciblées, il y a un risque de perte sèche.

Il y a également un risque que les subventions versées pour l'embauche d'étudiants aient un effet négatif sur d'autres employés. Le volet ***Liens Nouvelle-Écosse*** a tout particulièrement été utile aux petites entreprises de la province. Puisque l'un de ses objectifs était d'apporter un soutien financier aux étudiants qui retournaient à l'école, le programme a délibérément établi des taux de salaire supérieurs à ceux du marché. Les étudiants ont ainsi eu la possibilité de financer leur retour à l'école. Il ressort de cette expérience que les employeurs dans des industries / districts à salaires relativement faibles ont éprouvé des difficultés avec la main-d'œuvre ordinaire en raison des salaires relativement élevés versés aux étudiants. Selon l'évaluation, quand les programmes d'emploi cherchent à fournir aux participants un revenu supérieur aux niveaux du marché, d'autres formes de rémunération pourraient réduire les réactions négatives des autres travailleurs. Une stratégie de rechange semblable à celle utilisée dans le programme ***Programme Travail et services pour les étudiants*** de Terre-Neuve est proposée dans l'évaluation. Dans ce dernier programme, la négociation des taux avec les employeurs est fondée sur les taux du marché et une subvention aux études est versée directement à l'étudiant en fonction de l'augmentation des coûts des études postsecondaires.

Leçon : Dans le cadre du programme d'emploi, fournir aux participants un revenu supérieur aux niveaux du marché pourrait avoir une incidence négative sur les autres travailleurs. En offrant d'autres formes de rémunération (notamment des bons d'études), on pourrait réduire ces réactions négatives.

2.2.2 Les personnes confrontées à des obstacles multiples à l'emploi

D'autres initiatives stratégiques ont porté sur les besoins en emploi des personnes confrontées à des obstacles multiples à l'emploi. Ce groupe cible présente un problème bien plus complexe. Les résultats des évaluations formatives présentent des tendances moins claires quant aux résultats attendus au niveau des programmes. Dans certains cas, les conclusions présentées ont tendance à être quelque peu négatives. Il ressort des leçons qu'on doit travailler avec une population particulièrement difficile et que les interventions sont complexes.

Essentiellement, il existe deux genres d'initiatives proposées pour répondre aux besoins de ce groupe cible : celles à un seul volet, offrant une intervention (ou quelques-unes) aux participants, et celles offrant plus d'un volet et comprenant une vaste gamme de services et de soutien personnalisés. L'évaluation

sommative nous aidera à déterminer dans quelle mesure chaque méthode fonctionne pour ce groupe de clients.

Interventions à un seul volet

Deux programmes offraient une approche à un seul volet pour répondre aux besoins des participants confrontés à des obstacles multiples à la participation au marché du travail :

- deux volets du programme ***Compass*** (Terre-Neuve), le ***Volet Expérience de travail*** (VET) et le ***Volet Formation de transition*** (VFT), offraient des possibilités d'emploi et (ou) une expérience de travail aux clients aptes au travail recevant des prestations d'aide sociale. Le Volet Expérience de travail était axé sur les jeunes et le ***Volet Formation de transition***, sur les personnes compétentes aptes au travail et les parents de familles monoparentales;

- la ***Compagnie des travailleurs du Nouveau-Brunswick*** est un programme volontaire offrant des possibilités de placement dans les secteurs public, privé et sans but lucratif et un revenu annuel garanti. Ce programme est mis à la disposition de travailleurs plus âgés en leur offrant la possibilité de se libérer d'un soutien passif et de participer au développement de leur collectivité. Ces travailleurs plus âgés sont confrontés à de nombreux obstacles lorsqu'ils cherchent à réintégrer le marché du travail, notamment leur âge, leur manque de mobilité et le besoin d'un recyclage intensif pour être en mesure de répondre aux besoins de la nouvelle économie.

Il ressort des évaluations du ***Volet Formation de transition*** de la ***Compagnie des travailleurs du Nouveau-Brunswick*** que la réduction de la dépendance envers l'aide gouvernement à long terme a connu des succès limités jusqu'à maintenant. L'évaluation du Volet Expérience de travail semble indiquer de meilleurs résultats.

Même si la subvention salariale versée dans le cadre du ***Volet Formation de transition*** du programme ***Compass*** était relativement élevée, il semble que cette mesure n'ait pas été suffisante pour inciter de nombreux assistés sociaux à laisser tomber la sécurité de l'aide sociale, tout particulièrement lorsqu'ils avaient des personnes à charge. Selon l'évaluation, le volet n'était pas particulièrement adapté aux besoins des assistés sociaux confrontés à des obstacles multiples à la participation au marché du travail, notamment la pénurie de places subventionnées au niveau des services de garde (problème qui touche principalement les familles monoparentales partout dans la province), la pénurie de transport et (ou) les frais de déplacement dans la plupart des zones rurales, et la crainte de perdre les avantages du régime d'assurance-médicaments.

Le manque de mesures en place pour inciter ces clients à rechercher l'autosuffisance est devenu un obstacle considérable à la réussite du ***Volet Formation de transition*** de ***Compass***. Selon l'évaluation, il faut mettre en place une structure différente pour aider ceux qui désirent réussir la transition vers le marché du travail en augmentant le niveau des subventions salariales. Toutefois, les résultats peuvent également laisser supposer que les programmes liés à l'emploi ne peuvent surmonter les mesures propres à dissuader de travailler qui font partie intégrante du régime d'aide sociale, et qu'il faut une approche comportant plus d'un volet pour régler les aspects négatifs de la dépendance envers l'aide sociale. Il est noté dans l'évaluation que le ministère provincial des Services communautaires a bel et bien entrepris une révision importante des programmes de soutien du revenu et de l'emploi afin d'instaurer une nouvelle loi qui pourrait régler le problème des obstacles à l'emploi.

Leçon : Il faut une approche à volets multiples pour régler les aspects négatifs de la dépendance envers l'aide sociale. Les programmes liés à l'emploi ne peuvent surmonter les mesures propres à dissuader de travailler qui font partie intégrante du régime d'aide sociale.

Le ***Volet Expérience de travail*** du programme ***Compass***, pour sa part, a mieux réussi à offrir aux jeunes l'occasion d'acquérir jusqu'à six mois d'expérience de travail pour améliorer leur employabilité. Les jeunes participants à ce programme étaient aux prises avec des obstacles multiples à la participation au marché du travail. Ils recevaient des prestations d'aide sociale, ils avaient cessé leurs études depuis deux ans, ils avaient besoin de compétences professionnelles de niveau débutant et de perfectionnement professionnel et ils n'étaient pas aptes à suivre une formation plus formelle axée sur les compétences. Or, selon les employeurs, l'expérience acquise pendant les placements subventionnés a amélioré l'employabilité de ces jeunes. Tout comme pour le ***Programme Emploi / travail autonome pour les diplômés*** de Terre-Neuve, le programme a atteint un résultat inattendu quant au nombre d'étudiants à qui un emploi a été offert après la période de placement. Et tout comme pour le ***Programme Emploi / travail autonome pour les diplômés***, les résultats du ***Volet Expérience de travail*** donnent à penser que l'investissement dans des subventions salariales pour inciter l'emploi des jeunes porte fruit parce que le programme incite les employeurs à songer sérieusement à embaucher des jeunes.

Leçon : L'investissement dans les subventions salariales pour favoriser l'emploi des jeunes porte fruit parce qu'il incite les employeurs à songer sérieusement à embaucher des jeunes et aide ces derniers à surmonter leur défavorisation perçue sur le marché du travail.

Un facteur de la réussite de ce programme a été le recours à des prospecteurs d'emplois. Le rôle du prospecteur d'emplois est de déterminer les employeurs de la région qui souhaiteraient être partenaires du programme ***Compass*** et d'offrir aux participants une formation en cours d'emploi de qualité en vue d'éventuelles possibilités d'emploi. L'accent était mis sur la meilleure façon de répondre aux besoins liés à l'emploi des participants, ce qui explique que l'accent est mis sur le client.

La ***Compagnie des travailleurs du Nouveau-Brunswick*** offrait également une intervention aux participants : un revenu annuel garanti pour les travailleurs participant à un emploi dans le secteur privé, public ou sans but lucratif. Même si le programme avait comme objectif d'offrir des possibilités de placement lié à l'emploi à des travailleurs plus âgés, d'autres objectifs n'étaient pas liés à la participation au marché du travail, notamment : avoir une incidence positive sur les activités économiques dans la province, améliorer l'environnement physique des collectivités, rehausser la qualité de vie des participants et instaurer un sentiment d'appartenance et d'apport à la collectivité. Selon l'évaluation, le programme a obtenu des résultats positifs en ce qui touche tous ces objectifs. Par ailleurs, le programme a réussi à répondre aux besoins des participants et des employeurs.

Les placements offrent une expérience de travail intéressante. Le travail réalisé aide à améliorer la qualité générale de l'environnement et de la vie des participants. Enfin, de nombreux participants ont fait savoir qu'ils auraient continué à recevoir une certaine forme de soutien du revenu si on ne leur avait pas offert une possibilité d'emploi par l'entremise de la ***Compagnie des travailleurs du Nouveau-Brunswick.*** Toutefois, à la lumière de l'information très limitée tirée de l'évaluation formative, seulement un tiers des personnes qui ont terminé le programme et qui ont été interrogées pendant l'évaluation occupait un emploi à plein temps après le programme.

Selon les preuves tirées des évaluations des programmes ***Compass*** et de la ***Compagnie des travailleurs du Nouveau-Brunswick***, les interventions à un seul volet ne sont peut-être pas particulièrement efficaces pour les personnes confrontées à des obstacles multiples à l'emploi. La seule exception est le succès initial du ***Volet Expérience de travail***, succès que l'on peut attribuer à l'identification des employeurs appropriés et au bon jumelage entre les participants et les employeurs.

Leçon : Les interventions à un seul volet ne sont peut-être pas particulièrement efficaces dans le cas des personnes confrontées à des obstacles multiples à l'emploi.

Interventions à volets multiples

Quatre Initiatives stratégiques offraient des programmes ou des services à volets multiples aux personnes confrontées à des obstacles multiples à l'emploi :

- le programme ***Prêts à apprendre*** (Île-du-Prince-Édouard) offrait counselling, formation et subventions salariales aux jeunes peu alphabétisés. Le but de ce programme était d'améliorer le niveau d'alphabétisation, le niveau l'instruction et les compétences professionnelles des participants volontaires qui recevaient des prestations d'assurance-emploi ou d'aide sociale et qui risquaient de devenir dépendants des mécanismes de soutien du revenu;

- le programme ***Se prendre en main!*** (Manitoba) offrait une formation et (ou) une expérience de travail ainsi qu'un ensemble intégré de services de soutien pour améliorer l'employabilité des parents de familles monoparentales recevant une aide au revenu. Le centre dispensait les services directement ou référait les clients aux services existants dans la collectivité, notamment : la formation préalable à l'emploi, le perfectionnement des compétences, l'établissement de buts et la planification de la carrière, les services juridiques, une aide pour la garde d'enfants, les soins de santé, le transport et le logement, de même que de l'information sur les services à tous les niveaux du gouvernement;

- les ***Centres de formation intégrée pour les jeunes*** (CFIJ) ont été instaurés en Alberta pour tester l'à-propos des interventions personnalisées en counselling, en formation et sur le lieu de travail pour les jeunes susceptibles de dépendre d'un soutien du revenu à long terme. Les services comprennent une formation en dynamique de la vie, l'encadrement personnel, une formation propre à l'emploi, de même que d'autres services de soutien, notamment des services de garde, des mesures incitatives à la participation, de l'assistance professionnelle, de l'encadrement et du counselling;

- l'initiative ***Investir dans les gens*** (Territoires du Nord-Ouest) répondait aux faibles niveaux de compétences et d'instruction et au taux élevé de chômage caractéristiques de nombreux résidents des Territoires du Nord-Ouest qui ont longtemps compté sur l'aide sociale, ou qui risquaient une dépendance à long terme. Les services comprennent la planification et le perfectionnement de la carrière et de l'emploi, le counselling, la formation en dynamique de la vie et la formation en milieu de travail.

Les clients aux prises avec des obstacles multiples à l'autosuffisance ont besoin d'un meilleur suivi, d'une plus grande planification, de périodes de soutien plus longues, de même que d'une série de projets de formation et d'expérience de

travail. Même s'il est trop tôt pour évaluer l'incidence à long terme de ces programmes, deux caractéristiques principales ont été déterminées comme étant prometteuses pour le travail avec cette population : offrir un ensemble de programmes ou de services aux clients et adapter les activités aux besoins précis de chaque client.

L'importance d'une approche à volets multiples ressort de plusieurs évaluations. Par exemple, selon l'évaluation de ***Se prendre en main!***, il faut un programme complet pour aider les personnes aux prises avec des obstacles multiples à l'autonomie économique. Il faut des services considérables et soutenus avant que des résultats positifs ne soient observés.

Chacun des programmes à volets multiples destinés à cette population comprenait quelques-uns des services suivants, sinon tous :

- services de counselling et (ou) services d'un facilitateur;
- formation dans des domaines tels que la planification de carrière, la préparation à l'emploi, l'alphabétisation, les compétences en informatique, le rattrapage scolaire et la formation professionnelle spécialisée;
- allocations / mesures incitatives pour la participation au programme ou la formation;
- subventions salariales en échange d'un placement;
- plusieurs autres services de soutien et de financement tels que des allocations pour la garde d'enfants ou l'accès aux services de garde, des allocations pour les frais de transport et d'autres services.

Lorsque tous ces services ne sont pas disponibles, la nécessité d'instaurer d'autres services est souvent soulignée dans l'évaluation des programmes. Le programme ***Investir dans les gens*** (Territoires du Nord-Ouest) a relevé certaines lacunes importantes qui n'ont pas été comblées, notamment les problèmes d'assiduité des participants, le faible taux d'alphabétisation et de compétences des participants et l'incapacité à surmonter d'autres obstacles précis (dont les obstacles financiers, le manque de services de garde et les problèmes personnels, dont la toxicomanie).

Leçon : Les clients aux prises avec des obstacles multiples à la participation au marché du travail ont besoin d'un meilleur suivi, d'une plus grande planification et de périodes de soutien plus longues. Ils pourraient avoir besoin d'une série de projets de formation et d'expérience de travail.

Les clients confrontés à des obstacles multiples à l'autosuffisance ont besoin de programmes individualisés qui leur permettent de profiter de la gamme de services offerts pour répondre à leurs besoins précis et les motiver à participer au programme. Par exemple, un élément clé du programme ***Se prendre en main!*** (Manitoba) est l'élaboration de plans individualisés qui mènent à la formation ou à l'emploi, alors qu'un soutien continu est assuré pendant tout le processus. De même, selon l'évaluation du programme ***Investir dans les gens***, il faut élaborer des cheminements de formation pour les personnes qui terminent leur intervention afin qu'elles puissent se rapprocher graduellement de leurs buts personnels et professionnels. Les projets de formation et d'expérience de travail ne devraient pas être perçus comme des interventions ponctuelles, peut-on lire dans cette évaluation.

Leçon : Les programmes destinés aux clients confrontés à des obstacles multiples doivent être individualisés pour leur permettre de profiter d'une gamme de services. Les projets de formation et d'expérience de travail ne doivent pas être perçus comme des interventions ponctuelles.

La conception de programmes qui répondent aux besoins individuels aide non seulement à surmonter des obstacles précis à l'emploi mais encore à motiver les clients pour qu'ils participent aux activités du programme. Dans le cadre du programme ***Investir dans les gens***, on a découvert les problèmes qui peuvent survenir si des clients ne sont pas motivés à participer. La participation au programme devait être volontaire et la sélection, assurée par un comité communautaire. Toutefois, plus de la moitié des personnes qui ont adhéré au programme ne l'ont pas achevé. Plusieurs participants croyaient qu'ils devaient participer et certains ont vu leurs prestations d'aide sociale suspendues lorsqu'ils ont quitté le programme avant qu'il ne soit terminé. Les sentiments négatifs ainsi causés pourraient porter ces personnes à éviter de participer à toute autre initiative future conçue pour les aider, mentionne-t-on dans l'évaluation.

Par contre, le programme ***Se prendre en main!*** (Manitoba) cherchait à favoriser la participation au programme et l'accès à l'emploi en assurant une gamme de services pratiques. Le programme s'efforçait d'aider les gens en offrant les services en soirée et un guichet unique d'aide au revenu d'emploi sur place où les clients pouvaient prendre leurs chèques. Un service de garde bien équipé était disponible pour une utilisation à court terme, de même qu'un laboratoire informatique et une « garde-robe » où les clients à la recherche d'un emploi pouvaient emprunter des vêtements gratuitement. Les participants recevaient une petite allocation quotidienne en plus de leur soutien du revenu. Par ailleurs, un facilitateur d'emploi aidait les clients à préparer leur plan de carrière et à obtenir une formation préalable à l'emploi, à perfectionner leurs compétences et à obtenir un placement.

Leçon : Les programmes destinés aux personnes confrontées à des obstacles multiples à la participation au marché du travail doivent permettre de surmonter les obstacles qui empêchent la participation des clients aux programmes d'emploi en fournissant des services de soutien.

Or, il existe des défis à la mise en œuvre de méthodes individualisées. Les ***Centres de formation intégrée pour les jeunes*** étaient novateurs parce qu'ils offraient des mesures incitatives aux participants, leur permettant et (ou) les encourageant à suivre et à terminer des programmes de formation. On s'attendait à ce que ces mesures soient déterminées au moyen du cas par cas, selon des évaluations individuelles. Toutefois, les organismes ont trouvé qu'il était difficile d'évaluer les besoins de chaque client et ont plutôt utilisé une grille (basée sur les conditions de logement et le nombre d'enfants) pour établir les taux des mesures incitatives, ce qui a soulevé un débat entre l'équité et l'individualisation. La grille permet une répartition plus juste des mesures incitatives entre les participants mais élimine l'avantage qu'offre une méthode plus individualisée qui pourrait mieux répondre aux besoins de chaque participant. Il semble que d'autres fonds ont servi à établir des mesures incitatives « complémentaires », ce qui laisse supposer que l'utilisation des grilles ne répond pas aux besoins des clients.

2.3 Conclusions

Il est trop tôt pour évaluer dans quelle mesure les Initiatives stratégiques ont permis de réduire la dépendance envers l'aide gouvernementale. Cependant, les expériences, dont témoignent les évaluations formatives, fournissent des leçons sur cet objectif des programmes. Les leçons varient en fonction du groupe de clients cible et du genre de programme entrepris.

Les subventions salariales et le soutien du travail autonome ont servi à promouvoir la création d'emploi. La clé de la création d'emploi réside dans le lien entre les programmes de développement des ressources humaines et les plans de développement économique, tout particulièrement à l'échelle locale plutôt que provinciale. Cela aide à assurer la durabilité de l'emploi et, particulièrement pour le secteur sans but lucratif, à éviter les projets ponctuels de création d'emploi.

Le principal risque des programmes destinés aux clients qui ont un seul obstacle (ou des obstacles limités) à l'emploi, principalement les jeunes, est la perte sèche. Si les clients ont des obstacles limités, il est fort probable qu'ils auraient décroché l'emploi sans le soutien du programme. Or, selon les évaluations des initiatives stratégiques, malgré le risque de perte sèche, les petits investissements que les gouvernements font dans les programmes destinés à ce groupe cible peuvent réduire le risque de dépendance future. Les évaluations

font ressortir que les subventions salariales ciblées fonctionnent bien pour ce groupe cible, dont bon nombre des membres sont perçus comme étant défavorisés en emploi (sans l'être réellement). La subvention permet à l'employeur de mettre à l'essai un employé éventuel, qu'il ignorerait autrement, et permet à cet employé de faire ses preuves.

Pour les groupes dont les besoins sont plus grands, ceux qui font face à des obstacles multiples pour atteindre l'autonomie économique, on a besoin de programmes plus complets pour surmonter ces obstacles. Des services significatifs et soutenus sont nécessaires avant que l'on puisse observer des résultats positifs. L'établissement des programmes doit être fait en fonction des besoins de chacun et les clients doivent être motivés à y prendre part. Les programmes doivent être « vendus » aux clients. Il est trop tôt pour examiner les évaluations formatives afin de dégager les résultats pour ce groupe cible. Cependant, selon certaines évaluations, il peut être important de se concentrer non seulement sur l'emploi comme résultat, mais encore d'envisager d'autres avantages moins tangibles et à plus court terme, dont les changements positifs dans le désir d'apprendre des clients, l'amélioration de la vie et des compétences personnelles et en dynamique de la vie et l'accroissement de l'estime de soi.

3.0 UN MEILLEUR SOUTIEN DES PROGRAMMES

En plus des Initiatives stratégiques offrant aux clients un soutien direct à l'établissement de programmes afin d'améliorer leur accès à l'emploi et leur autonomie économique, plusieurs initiatives apportaient un soutien indirect en vue de l'atteinte de ces objectifs. Elles fournissaient des services de soutien qui amélioraient l'accès à l'information sur le marché du travail, des services accrus en counselling et en présentation pour les clients et un meilleur accès à des services de garde abordables et de qualité.

Les initiatives de service les plus directes, particulièrement celles destinées aux clients confrontés à des obstacles multiples à l'autosuffisance, offraient une gamme de services de soutien aux clients au moyen du cas par cas. Les initiatives traitées dans le présent chapitre portent sur la création de l'infrastructure à l'échelle du système, par opposition au niveau individuel.

3.1 UNE MEILLEURE INFORMATION SUR LE MARCHÉ DU TRAVAIL

L'accès à l'information sur le marché du travail (IMT) de grande qualité est la clé pour améliorer les perspectives d'emploi. Deux Initiatives stratégiques se sont concentrées sur l'amélioration de cet accès :

- l'initiative ***Information sur le marché du travail*** de la Saskatchewan était conçue pour évaluer une méthode intégrée à l'échelle provinciale en vue de l'élaboration et de l'essai pilote de nouveaux produits multimédias d'IMT. Le but ultime était de concevoir un réseau d'information sur le marché du travail automatisé et complet pour recueillir, analyser et utiliser l'information afin de mieux répondre aux besoins des habitants de la Saskatchewan;

- l'initiative ***Information sur le marché du travail*** de la Colombie-Britannique était conçue pour réagir à la nécessité d'élaborer, de produire et de diffuser de l'IMT de grande qualité, liée à la carrière, particulièrement quant à son intégration en orientation professionnelle dans les milieux de l'éducation secondaire et postsecondaire.

Selon l'évaluation de l'initiative de la Colombie-Britannique, une série de contraintes empêche les clients d'avoir accès à une bonne IMT, notamment le manque de temps pour chercher l'information ou pour examiner les ressources afin de déterminer leur à-propos et la manière dont elles pourraient être utilisées,

un certain inconfort causé par les ordinateurs, le manque de connaissances sur les endroits où trouver les ressources, de même que la surcharge d'information. Des problèmes précis ont été mentionnés en ce qui touche l'accès à l'information pour les auditoires de niveau secondaire et la nécessité accrue de fournir des ressources plus pratiques : de l'information pour des personnes moins alphabétisées, une aide pour enseigner comment utiliser l'IMT complexe et de l'information sur les possibilités d'emploi réalistes au niveau d'entrée et sur les emplois professionnels, de même que de l'information ciblée sur des auditoires précis tels que les Autochtones et les femmes.

Leçon : L'information sur le marché du travail est primordiale pour améliorer les perspectives d'emploi. Or, de nombreux clients font face à bien des obstacles quant à l'accès à ce genre d'information, notamment : le manque de temps, le manque de connaissances sur les endroits où trouver des ressources, un certain inconfort relativement à la technologie de l'information et la surcharge d'information.

Leçon : Il existe des problèmes précis touchant l'accès à l'information sur le marché du travail qui sont propres à des auditoires de niveau secondaire, aux personnes moins alphabétisées et à des groupes spécifiques tels que les Autochtones et les femmes. Il existe également des problèmes d'accès à l'information sur les possibilités d'emploi réalistes au niveau d'entrée et sur les emplois professionnels.

Le principal facteur de réalisation des initiatives a été l'établissement de partenariats solides, non seulement entre les gouvernements fédéral et provinciaux, mais encore avec d'autres concepteurs et utilisateurs de l'IMT. L'importance de ces partenariats ressort dans les évaluations.

Dans l'initiative ***Information sur le marché du travail*** de la Saskatchewan, les gouvernements fédéral et provincial collaborent à titre de partenaires égaux à la prise de décisions conjointe, à la planification, à la communication et participent en général à l'élaboration et à la mise en œuvre du programme d'IMT. Toutefois, les partenariats ont dépassé ces deux paliers de gouvernement pour inclure des utilisateurs de l'IMT et le grand public. On réussit mieux à relever les défis en faisant participer les partenaires à toutes les étapes du programme et en assurant une bonne communication comportant une consultation significative, une rétroaction de l'information et un suivi. Beaucoup de temps et d'efforts ont été consacrés à l'établissement de partenariats et il existe des possibilités énormes d'obtenir des avantages continus grâce à la collaboration.

Le travail en partenariat a été l'une des principales caractéristiques positives de la façon dont l'initiative ***Information sur le marché du travail*** a fonctionné en

Colombie-Britannique Des représentants des gouvernements fédéral et provincial ont coprésidé l'initiative. Les autres partenaires comprenaient des représentants d'autres ministères provinciaux, d'autres initiatives stratégiques, d'autres organismes gouvernementaux et organismes de praticiens dans le domaine des carrières. Cependant, on a réalisé que des leçons pouvaient être tirées de ces partenariats. De bons partenariats devraient inclure les entreprises, les industries et les syndicats.

Leçon : ***Des partenariats solides entre les gouvernements fédéral et provinciaux ainsi que les concepteurs et les utilisateurs de l'information sur le marché du travail sont essentiels à la réussite des programmes d'information sur le marché du travail. On réussit le mieux à relever les défis des partenariats en faisant participer les partenaires à toutes les étapes du programme et en assurant une bonne communication, en incorporant une consultation significative, en veillant à la rétroaction de l'information et en assurant un suivi.***

Les facteurs qui concourent à ces ententes de partenariat, ou qui y portent atteinte, seront traités plus en détail au chapitre 4.0.

3.2 De meilleurs services d'orientation professionnelle

Quatre Initiatives stratégiques ont porté sur l'amélioration de l'accès et sur la qualité des services d'orientation professionnelle (services de counselling, d'évaluation et de présentation) pour les personnes qui cherchent des possibilités d'emploi. Deux initiatives ont été conçues pour répondre tout spécialement aux besoins des personnes qui reçoivent un soutien du revenu :

- le programme ***Objectif Emploi*** de l'Ontario est axé sur l'amélioration et la coordination des services existants sur le marché du travail destinés aux assistés sociaux par l'établissement de centres de ressources multiservices offrant de l'information sur la formation, les études et les possibilités d'emploi dans les localités. Le programme comprend des partenariats entre les administrations fédérale, provinciale et municipales;

- le programme ***Évaluation, counselling et aiguillage*** (ECA) de la Colombie-Britannique a été conçu pour établir et tester un système amélioré d'évaluation, de counselling et de présentation destiné aux personnes qui reçoivent un soutien du revenu.

Deux autres initiatives ont été conçues pour répondre aux besoins de la population dans l'ensemble, plutôt que d'un groupe cible précis :

- le programme des ***Services d'orientation professionnelle*** (Saskatchewan) a été conçu pour élaborer et tester (au moyen de trois projets pilotes) des programmes multimédias, des produits et des stratégies qui aideraient les clients à planifier leur carrière et à prendre des décisions dans ce domaine. Des infrastructures améliorées pour la prestation de services d'orientation professionnelle ont été conçues;

- les ***Centres communautaires de formation*** (CCF) de la Colombie-Britannique facilitent les activités liées à la formation à l'échelle communautaire pour aider les individus et la collectivité à relever les défis que pose le changement économique. Le mandat de ces centres est de renforcer l'employabilité des personnes et d'améliorer la croissance économique des collectivités, mais non de travailler avec des groupes cibles précis.

Comme pour l'amélioration de la prestation de services d'information sur le marché du travail, les projets visant à améliorer les services d'orientation professionnelle ont principalement misé sur le renforcement des partenariats entre les paliers de gouvernement fédéral et provincial et avec d'autres organismes communautaires. Certains ont remporté plus de succès que d'autres.

Leçon : Les partenariats entre le gouvernement et la collectivité, comprenant le partage de l'information et la prestation conjointe des services, sont essentiels pour améliorer les services liés à la carrière.

Le programme des ***Services d'orientation professionnelle*** (Saskatchewan) comprenait des partenariats avec les deux paliers de gouvernement et des partenariats avec des intervenants communautaires. Les gouvernements fédéral et provincial collaborent à titre de partenaires égaux par la prise de décisions conjointe, la planification, la communication et participent en général à l'élaboration et à la mise en œuvre. Beaucoup de temps et d'efforts ont été investis pour établir des partenariats avec des intervenants communautaires. Divers organismes qui s'occupent de la prestation de services d'orientation professionnelle et du développement du marché du travail, qui auparavant travaillaient seuls, travaillent maintenant ensemble, partagent de l'information et élaborent ensemble des services d'orientation professionnelle et des programmes de formation.

Le programme ***Évaluation, counselling et aiguillage*** a bel et bien donné de meilleurs résultats grâce aux efforts combinés des divers organismes gouvernementaux. On a assisté à une planification, à une conception, à une prestation de services conjoints et à une responsabilisation envers les partenaires du gouvernement offrant à chaque partenaire des chances égales de faire des commentaires. Le partenariat a été conçu pour réunir les

connaissances, l'expérience et une sagesse plus collectives du niveau de prestation de services directs de tous les paliers de gouvernement et de la collectivité.

Le personnel du ***Centre communautaire de formation*** (Colombie-Britannique) a très bien réussi à créer des partenariats et à collaborer avec les intervenants de la collectivité. En tant que groupe, le personnel possédait un ensemble de connaissances spécialisées en affaires, en formation et en développement économique communautaire. Certains ***Centres communautaires de formation*** ont été très efficaces en raison de l'accent que le secteur privé a mis sur le personnel de direction ou sur les entreprises / industries qui étaient réceptives à l'idée de services de formation offerts par des ***Centres communautaires de formation***. Ceux qui ont moins bien réussi ont tendance à en être à une étape d'exploitation moins avancée, à manquer de meneurs d'industries locales au sein de leur conseil ou à ne pas être pleinement engagés envers l'idée du partenariat. Les partenariats des ***Centres communautaires de formation*** ont renforcé les efforts des meneurs communautaires, des éducateurs et des bureaux gouvernementaux en vue de mieux faire connaître l'importance de l'éducation permanente et du perfectionnement professionnel.

Leçon : La participation du secteur privé et l'accent mis sur la prestation de services de soutien ont été capitaux pour leur succès.

Selon l'évaluation du programme ***Objectif Emploi*** (Ontario), les partenariats entre les représentants fédéraux et provinciaux / locaux et les organismes communautaires au service des assistés sociaux peuvent offrir des avantages étant donné l'expertise que chacun apporte aux partenariats. Les centres de ressources établis en vertu du programme visaient à regrouper les ressources des trois paliers de gouvernement et des organismes communautaires, mais la portée du succès varie selon le processus de planification. Pour régler les chevauchements et les lacunes de service au niveau opérationnel, il faut les cerner clairement dès le départ, établir un processus de planification actif et assurer la participation et l'engagement continus de toutes les parties. La réduction du financement ou des services des partenaires pendant le projet pilote a restreint les réalisations des partenariats de ce programme.

Leçon : Pour combler les lacunes dans la prestation de services, il faut assurer la participation de tous les partenaires à l'identification, à la planification et à la prestation de services.

Selon l'évaluation des deux programmes conçus tout spécialement pour répondre aux besoins des clients recevant des prestations d'aide sociale à long terme, les programmes ***Objectif Emploi*** (Ontario) et ***Évaluation, counselling et aiguillage***, ces programmes ont offert des services très adaptés à cette population. Néanmoins, il est trop tôt pour en évaluer les répercussions.

Dans le cas du programme ***Évaluation, counselling et aiguillage*** de la Colombie-Britannique, comme le chapitre précédent le laisse entendre, les clients confrontés à des obstacles multiples à l'autosuffisance ont besoin d'un ensemble continu de services, peut-on lire dans l'évaluation du programme. Par ailleurs, les programmes liés à l'emploi destinés à ce groupe cible doivent être rattachés aux besoins économiques de la collectivité locale. Les services fournis par ce programme de la Colombie-Britannique ont été tout spécialement conçus pour les besoins du groupe client et dénotent l'importance d'offrir une gamme de services individualisés, notamment :

- un processus d'évaluation collective approfondie a été conçu pour aider les clients à cerner et à évaluer les obstacles / défis à l'emploi. Il s'agissait du premier volet destiné aux personnes confrontées à des obstacles multiples à l'emploi et qui sont plus susceptibles d'avoir besoin de plus d'une intervention pour faire la transition entre l'aide sociale et le travail. Il s'inspire d'une méthode axée sur le client selon laquelle les participants, avec l'aide d'un facilitateur formé, évaluent leurs obstacles et leurs forces en vue d'établir un plan d'action individualisé pour décrocher un emploi;

- une évaluation diagnostique a été faite par un diagnosticien professionnel lorsque l'évaluation des obstacles semblait être liée à un handicap physique, à une déficience psychologique et (ou) à des troubles d'apprentissage précis;

- le volet soutien de l'apprenant a permis aux clients d'acquérir des compétences en règlement de problèmes et en gestion de crises, a assuré le maintien des liens avec des organismes communautaires et des employeurs, et a apporté le soutien pratique nécessaire pour réduire les obstacles personnels / sociaux qui les empêchaient d'atteindre leurs objectifs professionnels.

Leçon : Les clients confrontés à des obstacles multiples à l'autosuffisance ont besoin d'un ensemble continu de services. Les programmes liés à l'emploi destinés à ce groupe cible doivent être rattachés aux besoins économiques de la collectivité locale.

Selon le programme de l'***Évaluation, counselling et aiguillage***, la prestation de services aux personnes recevant un soutien du revenu varie beaucoup selon les fournisseurs de services privés et institutionnels dans la collectivité. Les employeurs et les organismes participant au développement économique communautaire y sont perçus comme des intervenants essentiels à la réussite des programmes de formation et d'employabilité destinés aux personnes recevant un soutien du revenu. Ils peuvent également fournir de l'information primordiale, dont des données sur le marché du travail local.

Malgré des réalisations positives, l'étude de l'***Évaluation, counselling et aiguillage*** fait ressortir une incertitude quant à savoir si les effets de motivation du programme dureront, puisque la durabilité des résultats semble dépendre des attentes envers des programmes de suivi et d'autres résultats.

Leçon : Pour obtenir des répercussions positives grâce à la prestation de services de soutien, notamment des évaluations et le counselling, il est important que les attentes des clients relativement aux programmes de suivi soient comblées.

3.3 Un meilleur accès aux services de garde

Le manque de places en services de garde abordables et de grande qualité est mentionné dans plusieurs évaluations des Initiatives stratégiques comme l'un des obstacles logistiques à l'accès aux possibilités d'emploi. Par exemple, selon l'évaluation du programme ***Investir dans les gens*** (Territoires du Nord-Ouest), plus de la moitié des participants n'ont pas achevé le programme. Pour certains, cet abandon est attribuable aux responsabilités familiales et aux lacunes dans les services de garde. La nécessité d'offrir des services pratiques aux participants et d'assurer l'accès à un service de garde à court terme est souligné dans l'évaluation du programme ***Se prendre en main!*** (Manitoba). Le manque de places subventionnées en service de garde est aussi mentionné dans l'évaluation du programme ***Compass*** comme l'un des facteurs de dissuasion pour les assistés sociaux participant au programme, particulièrement les familles monoparentales.

Leçon : Le manque de places en services de garde abordables et de grande qualité est un obstacle à l'accès aux possibilités d'emploi.

Deux initiatives communautaires précises ont été réalisées en Colombie-Britannique pour renforcer l'accès à des services de garde abordables et de grande qualité :

- le projet ***Meilleur accès aux services de garde d'enfants*** axé sur le regroupement des services de garde pour en faciliter l'accès aux clients et l'élaboration et la mise à l'essai de nouvelles méthodes permettant d'apporter un soutien pour les services de garde et d'offrir ces services;

- le projet ***Meilleurs accès aux services de garde d'enfants - Projet de transition vers les services de garde financés***, programme de soutien familial communautaire pour intégrer de façon plus efficace les enfants ayant des besoins spéciaux dans le système plus large des services de garde.

La principale leçon tirée de ces projets est l'importance de la consultation précoce et approfondie avec les collectivités afin d'évaluer les besoins avec exactitude, de fournir une information suffisante et de soulever leur « intérêt ». Sans cette consultation, il a été difficile de dégager avec les collectivités un consensus sur les besoins et il est difficile de mettre en œuvre les activités des projets.

Selon l'évaluation du projet ***Meilleur accès aux services de garde d'enfants***, dans les projets où la consultation communautaire n'a pas été suffisante, il a été difficile de dégager un consensus sur les besoins avec les collectivités. Par conséquent, il a été difficile de mettre en œuvre les activités des projets. De même, le fait que la consultation communautaire soit capitale est souligné dans l'évaluation du projet ***Meilleurs accès aux services de garde d'enfants - Projet de transition vers les services de garde financés***; bien que le développement communautaire soit un processus fastidieux, il est reconnu comme la meilleure méthode à adopter pour ce genre d'initiative. Sa bonne mise en œuvre constitue elle aussi un défi de taille.

Leçon : Bien que la consultation communautaire soit fastidieuse, elle est primordiale à l'établissement de programmes de services de garde. La consultation communautaire précoce et approfondie est nécessaire pour évaluer les besoins avec exactitude, fournir une information suffisante et obtenir l'appui de la collectivité.

3.4 Soutien hors emploi à un groupe cible précis

Même si de nombreuses stratégies se sont concentrées sur les besoins liés à l'emploi de groupes cibles précis, l'une d'elles était axée sur les besoins autres que ceux liés à l'emploi. Le programme ***Choix et possibilités*** de l'Île-du-Prince-Édouard a été créé pour remanier les programmes existants et les mécanismes de prestation afin de donner aux déficients intellectuels de meilleures chances de prendre des décisions sur la façon dont ils souhaitent recevoir un soutien et des services. Le projet visait également à aider les organismes et les organisations communautaires à intégrer les déficients intellectuels.

Peu de leçons liées aux objectifs de l'initiative ressortent dans l'évaluation formative. Cette évaluation contient toutefois certaines conclusions intéressantes en ce qui touche le processus, tout spécialement le rôle des partenariats.

Le programme comprenait un partenariat entre quatre parties, soit l'Association canadienne pour l'intégration communautaire, l'Association pour l'intégration communautaire de l'Île-du-Prince-Édouard et les gouvernements fédéral et provincial. Ce partenariat s'est avéré essentiel à la mise en œuvre du programme. Or, selon l'évaluation, il existe des éléments essentiels à un bon

partenariat, notamment le partage des visions, des responsabilités, des pouvoirs et des ressources; des relations respectueuses, ouvertes, confiantes, franches et équitables; des processus originaux et de soutien; la création d'un esprit d'équipe et le règlement des conflits. Ces éléments d'un bon partenariat seront revus à nouveau dans le prochain chapitre quand nous examinerons dans quelle mesure toutes les Initiatives stratégiques comprennent des partenariats réussis.

3.5 Conclusions

Neuf Initiatives stratégiques étaient axées sur la prestation de services de soutien, principalement destinés à des clients recevant des prestations d'aide sociale à long terme. Toutes, sauf une, se sont concentrées sur la prestation du soutien nécessaire pour faciliter la participation au marché du travail. Il se dégage un élément commun des leçons tirées de ces projets : les partenariats sont primordiaux pour atteindre les objectifs des programmes. Quel que soit le soutien nécessaire, qu'il s'agisse de services d'information, de counselling, d'évaluation ou de garde d'enfants, la conception et la prestation efficaces de ces services comprennent des partenariats avec les secteurs public, privé et sans but lucratif.

L'information est un élément essentiel à l'amélioration des perspectives d'emploi. Les deux initiatives qui ont cherché à renforcer les processus de détermination et de diffusion de l'information sur le marché du travail ont profité tout particulièrement de partenariats renforcés. Ces deux initiatives englobaient des partenariats avec les gouvernements fédéral et provinciaux, de même qu'avec des organismes communautaires (notamment les utilisateurs). Le gouvernement fédéral a apporté des ressources, de l'information et la connaissance spécialisée des systèmes. Les gouvernements provinciaux et les collectivités ont permis de mieux connaître et de comprendre les besoins locaux pour la conception et la prestation des initiatives d'IMT.

Le soutien, dont les personnes confrontées à des obstacles multiples à la participation au marché du travail ont besoin, dépasse l'accès à l'information sur le marché du travail pour englober d'autres services de soutien, dont le counselling, l'évaluation et la présentation. Quatre initiatives ont assuré ces services – deux spécialement destinées aux clients recevant une aide du gouvernement. Ces initiatives ont confirmé l'importance des partenariats, particulièrement avec les organismes communautaires et les prestateurs de services, pour pouvoir atteindre leurs objectifs.

Deux Initiatives stratégiques visaient à surmonter un obstacle précis à l'emploi, le manque de services de garde d'enfants accessibles et abordables. L'importance d'un partenariat solide avec la collectivité pour la conception et la prestation de services ressort dans les évaluations de ces initiatives. Il faut une consultation précoce et approfondie avec les collectivités qui permette d'évaluer les besoins

avec exactitude, de fournir l'information suffisante et de susciter l'intérêt des collectivités.

Le fait d'assurer une meilleure information sur le marché du travail et sur d'autres services de soutien pourrait aider à obtenir des résultats positifs à court terme pour les clients. Toutefois, il est trop tôt pour évaluer l'incidence à plus long terme sur la réduction de la dépendance envers l'aide gouvernementale. Cette évaluation des répercussions ressortira peut-être des évaluations sommatives des Initiatives stratégiques.

4.0 PARTENARIATS

Le partenariat est au cœur du Programme des initiatives stratégiques. Lors de la conception, le cadre des partenariats du secteur public entre les gouvernements fédéral et provinciaux a été établi; le gouvernement fédéral assurait le financement direct des programmes et services au moyen de programmes novateurs de partage des coût,s élaborés à l'échelle provinciale / territoriale. Toutefois, dans bon nombre des initiatives, les partenariats dépassent de loin les deux paliers de gouvernement pour englober les administrations municipales, les collectivités et le secteur privé.

L'importance de ces partenariats est mentionnée dans plusieurs évaluations formatives. De façon générale, selon l'évaluation de l'initiative ***Se prendre en main!*** du Manitoba, cette initiative précise et d'autres Initiatives stratégiques ont été modelées sur la loi américaine sur les partenariats de formation professionnelle, la *Job Training Partnership Act*. Cette loi est fondée sur l'idée que la méthode du partenariat, tout particulièrement avec le secteur privé, est le meilleur moyen de créer des possibilités de formation et d'emploi pour les personnes confrontées, ou qui risquent d'être confrontées, à une dépendance à long terme envers l'aide gouvernementale.

4.1 PORTÉE DES PARTENARIATS

Sur l'importance des partenariats, les points forts que chaque partenaire apporte aux partenariats sont indiqués dans les évaluations formatives. Par exemple, les rôles de différents partenaires sont précisés dans l'évaluation du programme ***Objectif Emploi*** (Ontario). L'expérience de DRHC en counselling d'emploi s'est avérée être une ressource utile pour le personnel de la province et des municipalités assurant des services aux clients qui reçoivent des prestations d'aide sociale. Pour leur part, les partenaires communautaires ont beaucoup aidé à faire comprendre les besoins de la clientèle et à la préparer au travail.

4.1.1 PARTENARIATS AVEC LE SECTEUR PUBLIC

Trois genres de partenariats avec le secteur public sont mentionnés dans l'examen global de mi-parcours des Initiatives stratégiques :

- les partenariats où le gouvernement provincial / territorial dirige la mise en œuvre des activités des projets, alors que le rôle du gouvernement fédéral se limite au partage des coûts et à la participation aux comités mixtes de gestion et d'évaluation;

- les partenariats où le gouvernement fédéral et le gouvernement provincial / territorial jouent un rôle majeur, mais distinct, dans la mise en œuvre des projets et où des activités entreprises par un partenaire sont distinctes de celles de l'autre;

- les partenariats où les deux partenaires dirigent des volets précis du programme, mais où les deux paliers de gouvernement participent à la planification et à la gestion globale du programme[1].

Les deux paliers de gouvernement ont apporté des forces différentes à ces partenariats. Le gouvernement fédéral a apporté la possibilité, grâce au programme et à son financement, de tester de nouvelles méthodes. Il a fourni son expertise en prestation du développement des ressources humaines, tout particulièrement dans les domaines du counselling et de l'information sur le marché du travail. Il a également participé à l'évaluation de ces initiatives. L'évaluation a été un élément primordial du Programme des initiatives stratégiques, spécialement parce que les initiatives devaient tester de nouvelles méthodes de prestation de services de formation et d'emploi.

Les administrations provinciales et (ou) locales (appuyées par les organismes communautaires), pour leur part, ont aidé à faire comprendre la collectivité locale, tant en ce qui touche l'offre que la demande de main-d'œuvre et les besoins des clients.

Leçon : Chaque partenaire apporte des forces différentes aux partenariats. Le gouvernement fédéral apporte ses fonds et son expertise en prestation du développement des ressources humaines. Il a également participé à l'évaluation de ces nouvelles initiatives. Les administrations provinciales et (ou) locales (appuyées par les organismes communautaires), pour leur part, aident à faire comprendre la collectivité locale, tant en ce qui touche l'offre que la demande de main-d'œuvre et les besoins des clients.

4.1.2 Organismes communautaires

La participation des collectivités a été capitale pour la bonne prestation des services axés sur les clients dans plusieurs Initiatives stratégiques. Les organismes communautaires comprennent une série d'organismes qui sont en mesure de faire le lien entre les initiatives et la population cible. Ils comprennent les organismes sans but lucratif, les organismes de développement économique, les établissements d'enseignement et les syndicats. Leur participation a permis

[1] *Examen de mi-parcours des Initiatives stratégiques : rapport final*, Consultants Vision-Transition, 21 février 1997, p. 75.

de bien cerner les besoins locaux et a été tout spécialement importante pour les initiatives où des services de soutien étaient offerts aux clients, notamment :

- la nécessité d'établir des partenariats pour obtenir le soutien de la collectivité locale et d'élaborer une bonne conception de projets est mentionnée dans l'évaluation du projet ***Prêts à apprendre*** (Île-du-Prince-Édouard);

- l'importance des collectivités dans l'élaboration et la mise en œuvre des activités est soulignée dans l'évaluation du programme ***Objectif Emploi*** (Ontario), ce qui facilite l'identification des lacunes dans les services et la création d'un sentiment d'appartenance à la collectivité. Toutefois, on y mentionne aussi qu'il existe des obstacles à la participation de la collectivité. Le processus doit être (et être perçu comme étant) ouvert et juste, sinon il peut s'accumuler du ressentiment. La communication constante avec les collectivités, par exemple, au moyen de comités consultatifs locaux, est capitale;

- les deux programmes de soutien des services de garde d'enfants de la Colombie-Britannique, ***Meilleur accès aux services de garde d'enfants et Meilleurs accès aux services de garde d'enfants - Projet de transition vers les services de garde financés***, étaient des initiatives communautaires et la participation, dès les toutes premières étapes, des collectivités à leur conception et à leur élaboration a été essentielle à une évaluation précise des besoins, à la prestation d'information suffisante et à l'intérêt suscité par les projets.

Leçon : Les partenariats avec la collectivité sont tout spécialement importants pour la bonne conception de programmes, l'identification des besoins locaux et l'évaluation de la préparation des clients à l'emploi. Toutefois, le processus doit être (et être perçu comme étant) ouvert et juste, par exemple, au moyen de la participation à des comités consultatifs locaux.

4.1.3 Partenariats avec le secteur privé

Étant donné la nature des Initiatives stratégiques et la priorité accordée à garantir que les clients comblent leurs besoins de revenu au moyen d'un emploi et non par l'aide gouvernementale, il est clair qu'il importe de faire participer le secteur privé à la conception et à la mise en œuvre des initiatives. Ce facteur ressort de plusieurs initiatives où la participation du secteur privé a été jugée positive, notamment :

- les activités du ***Programme des débouchés stratégiques*** (PDES) et du ***Programme Emploi / travail autonome pour les diplômés*** de Terre-

Neuve étaient rattachées aux plans de développement économique stratégique de la province pour offrir des activités de travail significatives qui appuient les secteurs d'affaires locaux et régionaux en croissance. Ces liens sont importants pour réduire le risque que les emplois créés avec l'aide du programme auraient pu l'être sans le soutien du programme, et pour augmenter les chances que les possibilités d'emploi soient dirigés vers les clients ciblés par le programme;

- le partenariat a été un élément tout spécialement important dans l'élaboration et la prestation du ***Volet Création d'entreprises*** du programme ***Compass*** de la Nouvelle-Écosse. Les employeurs percevaient le programme comme étant un partenariat entre eux, le client et les organismes gouvernementaux;

- la participation du secteur privé au projet des ***Centres communautaires de formation*** (CCF) de la Colombie-Britannique a amélioré la sensibilisation à l'échelle locale quant à l'importance du rattrapage scolaire et du perfectionnement professionnel toute la vie durant. Les ***Centres communautaires de formation*** efficaces sont le reflet d'uns sens de l'entrepreneuriat solide, ancré dans leur gestion ou de la réceptivité de l'industrie / entreprises quant aux services de formation que pensent offrir les ***Centres communautaires de formation***. Ceux qui ont connu moins de succès avaient tendance à en être à une étape d'exploitation moins avancée, il leur manquait des meneurs de l'industrie locale au sein de leur conseil ou ils n'étaient pas pleinement engagés envers l'idée du partenariat.

Leçon : Pour que les clients comblent leurs besoins de revenu au moyen d'un emploi plutôt qu'avec l'aide gouvernementale, il est capital de faire participer le secteur privé à la conception et à la mise en œuvre des activités. L'importance de la participation du secteur privé ressort également des conclusions d'évaluation des initiatives pour lesquelles le partenariat avec le secteur privé n'était pas aussi solide.

- dans le ***Programme Travail et services pour les étudiants*** (Terre-Neuve), les employeurs du secteur privé et des organismes communautaires n'ont pas été inclus dans les partenariats. Cela limitera l'aide que le programme peut apporter pendant la transition entre l'école et le marché du travail;

- selon l'évaluation du volet ***Liens Nouvelle-Écosse***, les programmes de stage doivent répondre aux besoins de l'employeur et du participant. Les étudiants ont besoin d'une expérience liée à la carrière qui puisse leur offrir la durabilité et la croissance à long terme. Les partenaires d'affaires doivent participer à l'élaboration de modules de formation qui apportent

une expérience d'emploi réaliste pour améliorer la transition entre l'école et le marché du travail;

- l'incapacité d'établir des partenariats efficaces avec le secteur privé dans le programme ***Prêts à apprendre*** (Île-du-Prince-Édouard) a entraîné des faiblesses, notamment au niveau de la création de stages d'été liés à la carrière. Les stages représentaient un élément vraiment important du programme et plus d'attention aurait dû être portée à la préparation des activités de stage;

- les partenariats avec les entreprises sont mentionnés comme ayant été importants mais faibles dans le programme ***Se prendre en main!*** (Manitoba). Il faudrait que les entreprises soient représentées au conseil du centre chargé du programme ou qu'un conseil consultatif commercial soit établi.

L'importance des partenariats ressort de façon marquée des évaluations des Initiatives stratégiques; soit qu'elles démontrent au moins les résultats positifs préliminaires des initiatives, soit qu'elles soulignent les faiblesses qu'ont connues les initiatives lorsque les partenariats n'étaient pas adéquats. Toutefois, comme nous le verrons dans les sections suivantes, ces partenariats varient considérablement, et chaque genre de partenariat s'accompagne de défis précis.

4.2 Genres de partenariats

L'évaluation du programme ***Choix et possibilités*** (Île-du-Prince-Édouard) contient une liste intéressante des principaux éléments qui composent un partenariat réussi. Selon l'information tirée de la documentation recensée et les entrevues réalisées pour l'évaluation, un partenariat réussi doit inclure les éléments suivants :

- une vision commune, la capacité de partager les forces et les ressources, et la capacité de s'entraider en vue d'atteindre l'objectif du projet;

- des communications fréquentes et franches, le respect de la confidentialité et l'établissement d'un sentiment de confiance entre les partenaires;

- un désir de partager les responsabilités et les pouvoirs;

- la capacité de reconnaître et d'accepter les différences, d'essayer constamment de créer un esprit d'équipe et des aptitudes en règlement des conflits.

S'il n'en tenait qu'à cette définition, de nombreux partenariats établis dans le cadre des Initiatives stratégiques ne seraient pas de véritables partenariats

réussis. Par exemple, bon nombre ne comprenaient pas le partage des ressources. De plus, d'autres intervenants ont participé à la conception, au financement, à la gestion et à la mise en œuvre de biens d'autres initiatives, qu'il s'agisse ou non de véritables partenariats.

Leçon : Les véritables partenariats comprennent une vision et des objectifs communs, des communications ouvertes, le partage des responsabilités et des pouvoirs, la capacité de reconnaître et d'appuyer les différences entre les partenaires. S'il n'en tenait qu'à cette définition, tous les partenariats des initiatives stratégiques ne seraient pas de véritables partenariats. Or, bien des initiatives ont fait appel à une série d'intervenants.

Toutes les initiatives ont au moins fait participer les gouvernements fédéral et provinciaux au partage des coûts. D'autres intervenants se sont engagés de différentes façons. Pour bon nombre d'entre eux, la participation s'est faite à titre de collaborateur plutôt que de partenaire réel, en ce sens qu'ils ont partagé les responsabilités de la mise en œuvre du programme. D'autres ont joué un rôle plus important dans la cogestion ou la prestation conjointe des services. D'autres encore avaient une relation contractuelle avec les programmes par l'entremise de la prestation de services par un tiers.

4.2.1 Collaborations

Les véritables partenariats comprennent le partage de la responsabilité des objectifs du programme. Or, à l'exception du financement des initiatives par le gouvernement fédéral et la province, cela n'a pas été le cas dans bon nombre d'Initiatives stratégiques. Toutefois, l'établissement de relations de travail entre les différents partenaires, ou la collaboration entre eux, pour la conception, l'élaboration et la mise en œuvre des activités a fait partie de la majorité des initiatives. Ces partenaires peuvent avoir joué un rôle consultatif ou avoir pris part à la prestation des activités du programme. Cependant, ils n'ont pas partagé la responsabilité du financement et (ou) de la gestion du programme.

Les employeurs du secteur privé se sont engagés comme collaborateurs aux Initiatives stratégiques en offrant des possibilités de placement et de formation professionnelle sur place. C'est ce qui s'est passé dans le cas des initiatives visant à surmonter les obstacles à l'emploi en offrant directement un stage ou une formation en cours d'emploi; par exemple, les programmes ***Programme Emploi / travail autonome pour les diplômés*** et ***Programme Travail et services pour les étudiants*** de Terre-Neuve, les programmes ***Liens Nouvelle-Écosse*** de ***Succès Nouvelle-Écosse 2000*** et les volets de ***Compass*** de la Nouvelle-Écosse, la ***Compagnie des travailleurs du Nouveau-Brunswick***, le programme ***Prêts à apprendre*** de l'Île-du-Prince-Édouard, le programme ***Se prendre en main!*** du Manitoba, les ***Centres de formation intégrée pour les***

jeunes de l'Alberta et le programme ***Investir dans les gens*** des Territoires du Nord-Ouest.

Les collaborations renforcent également les programmes offrant des services de soutien. Par exemple, dans l'initiative ***Évaluation, counselling et aiguillage*** (Colombie-Britannique), les employeurs et les organismes participant au développement économique communautaire ont été essentiels à la réussite du programme parce qu'ils ont fourni des renseignements capitaux, notamment des données sur le marché du travail local.

Les partenaires du secteur privé ont agi à titre consultatif dans des programmes tels que les suivants :

- le programme des ***Centres de formation intégrée pour les jeunes*** (Alberta) où les partenaires du secteur privé étaient membres du comité consultatif de l'employeur;

- le programme ***Compass*** de la Nouvelle-Écosse où les partenaires étaient membres de comités consultatifs ou de liaison régionaux.

Leçon : Une série de partenaires, notamment des partenaires des secteurs public, privé et non gouvernemental, a participé aux collaborations réussies, sinon aux véritables partenariats.

4.2.2 Cogestion et prestation de services

Dans certaines initiatives, la cogestion ou la prestation conjointe de services entre au moins deux paliers de gouvernement a été établie, entraînant ainsi, dans quelques cas, le regroupement des prestataires de services. En voici des exemples :

- la priorité du volet Points d'accès unique du programme ***Meilleur accès aux services de garde d'enfants*** de la Colombie-Britannique a été accordée au regroupement des services de garde d'enfants provinciaux et communautaires, et au regroupement des travailleurs ministériels chargés de l'aide financière et des agents d'agrément avec le personnel du programme de soutien provincial des services de garde;

- dans le programme ***Compass*** de la Nouvelle-Écosse, les membres du personnel chargés des stages ont été regroupés avec les conseillers en emploi municipaux. Les conseillers ont offert de meilleurs services que s'ils avaient également été chargés de garantir les stages;

- le projet ***Objectif Emploi*** (Ontario) a permis d'implanter des centres de ressources multiservices offrant de l'information sur la formation, les

possibilités d'études et l'emploi dans les collectivités locales. Tous les centres comprenaient des partenariats avec les administrations municipales, provinciale et fédérale. Des organismes communautaires se sont aussi engagés auprès de certains centres. La mise en place de partenariats avec le gouvernement a été mieux réussie que les partenariats avec les organismes communautaires. Les délais serrés pour la conception et l'élaboration des centres ont limité les possibilités de regrouper pleinement les ressources;

- l'initiative ***Évaluation, counselling et aiguillage*** (Colombie-Britannique) comprenait un partenariat entre les gouvernements fédéral et provincial, dont la délégation des responsabilités conjointes en planification, conception, prestation de services et responsabilisation aux partenaires gouvernementaux; de plus, une chance égale de rétroaction était accordée à chaque partenaire;

- les ***Centres communautaires de formation*** (Colombie-Britannique) avaient des conseils de prise de décisions provenant de la collectivité et du secteur privé. Au moyen de la prestation conjointe du programme, les ***Centres communautaires de formation*** ont été en mesure de dégager une culture d'apprentissage locale qui n'existait pas dans de nombreuses entreprises ou pour bon nombre de personnes sur le marché du travail lorsque le programme a été établi.

La cogestion et l'intégration des services devraient réduire les chevauchements et les dédoublements dans la prestation de services aux clients et augmenter l'efficacité de l'utilisation des ressources. Toutefois, les évaluations formatives ne peuvent pas encore indiquer dans quelle mesure cela s'est réalisé et (ou) a permis d'obtenir de meilleurs services et résultats pour les clients. Ce sera un élément important de l'évaluation sommative des Initiatives stratégiques. Il faut également faire remarquer que cette expérience n'est pas propre aux Initiatives stratégiques, puisqu'elle a été appliquée dans d'autres programmes.

Leçon : Même s'il est trop tôt pour les évaluer, la cogestion et l'intégration des services pourraient réduire les chevauchements et les dédoublements dans la prestation des services aux populations de clients et augmenter l'efficacité de l'utilisation des ressources.

4.2.3 Prestation de services par un tiers / relations contractuelles

Dans certaines Initiatives stratégiques, la collectivité et d'autres organismes ont participé directement à la prestation des services aux clients au moyen d'une relation contractuelle avec d'autres partenaires. Ces organismes, exploités sans lien de dépendance avec le gouvernement, offrent eux-mêmes des services ou

réfèrent les clients à d'autres organismes et (ou) gouvernements.
De nombreuses initiatives ont permis une meilleure intégration des programmes et le regroupement des services, un créneau pour l'accès à une gamme de services, par exemple :

- le programme ***Se prendre en main!*** (Manitoba) était offert dans un centre offrant une gamme de services, géré par un organisme sans but lucratif dont les membres du conseil étaient choisis par la collectivité et les gouvernements fédéral et provincial. Ces partenariats sont très forts et permettent de connaître le point de vue important de la collectivité. Des organismes sans but lucratif, des formateurs professionnels privés et des établissements d'enseignement postsecondaire s'occupent activement de la prestation de services de façon contractuelle, selon le régime de la rémunération à l'acte;

- les ***Centres de formation intégrée pour les jeunes*** (Alberta) sont gérés par des organismes sans but lucratif et des contrats gérés à l'échelle provinciale sont accordés à divers organismes. Pour la plupart, les rôles et responsabilités sont clairs et les intervenants en sont satisfaits jusqu'à maintenant;

- les modèles régionaux de prestation du programme ***Meilleur accès aux services de garde d'enfants*** (Colombie-Britannique) ont permis de regrouper la prestation des services de garde (notamment la planification locale, l'achat de ressources, la formation et les ateliers) sous un organisme cadre dans chaque collectivité;

- puisque les organismes sans but lucratif n'ont souvent pas les fonds nécessaires à injecter dans les projets, une relation contractuelle, plutôt qu'un véritable partenariat, doit être créée entre l'organisme et le bailleur de fonds, peut-on lire dans l'évaluation de l'initiative ***Information sur le marché du travail*** de la Colombie-Britannique Souvent l'organisme le mieux placé pour cerner le besoin est également celui qu'il faudrait choisir pour réaliser les travaux afin de répondre à ce besoin. Cela peut entraîner des perceptions de conflits dans l'attribution de contrats à des organismes représentés aux comités consultatifs.

Selon les preuves initiales tirées de l'examen national de mi-parcours des Initiatives stratégiques, du moins pour certaines initiatives, les mécanismes de prestation par un tiers sont un bon moyen d'offrir des services axés sur le client et la collectivité, de réduire les dédoublements et d'améliorer l'accès des participants[2]. Néanmois, il reste à voir, dans l'évaluation sommative, si la tendance continue à être vraie et dans quelle mesure elle aide à améliorer les résultats des clients.

---

[2] Ibid, p. 37-39.

Leçon : Les mécanismes de prestation par un tiers peuvent être un bon moyen d'offrir des services axés sur le client et la collectivité, de réduire les dédoublements et d'améliorer l'accès des participants.

4.3 Incidence et défis des partenariats

Les initiatives de certaines provinces sont inspirées de partenariats existant entre les gouvernements fédéral et provinciaux. Par exemple, dans l'évaluation du programme des ***Centres de formation intégrée pour les jeunes*** (Alberta), on mentionne que le programme a aidé à renforcer et à améliorer les partenariats existants établis en vertu d'autres initiatives fédérales / provinciales. Dans d'autres provinces, l'apport le plus important des partenariats fédéral-provincial fixé pour les Initiatives stratégiques pourrait être obtenu dans des programmes ultérieurs. Cette expérience de partenariat a peut-être permis d'établir une infrastructure et (ou) des réseaux qui seront disponibles pour les prochains programmes. Par exemple, selon l'évaluation de l'initiative ***Information sur le marché du travail*** de la Saskatchewan, les partenariats ont des chances d'être durables, même si les projets précis ne se poursuivent pas. Le grand niveau de communication et le partage d'information sera maintenu et les partenaires continueront de collaborer à titre de membres d'un conseil ou d'un comité consultatif permanent sur l'IMT.

L'information sur les répercussions de ces partenariats est limitée dans les évaluations formatives. Les plus grandes affirmations au sujet de la réussite des partenariats proviennent des Initiatives stratégiques visant à améliorer les services de soutien pour les clients, par exemple, les initiatives ***Information sur le marché du travail*** de la Saskatchewan et de la Colombie-Britannique; le programme des ***Services d'orientation professionnelle*** (Saskatchewan), le programme ***Évaluation, counselling et aiguillage*** de la Colombie-Britannique; et les ***Centres communautaires de formation*** de la Colombie-Britannique

Les défis de la mise en œuvre de partenariats sont mentionnés dans certaines évaluations. Le plus important est la façon dont les partenariats ont pu, ou n'ont pas pu, évoluer naturellement à partir des besoins des groupes de clients, ce qui s'est répercuté sur l'établissement des objectifs du programme ou d'une vision commune pour le programme et sur les ressources nécessaires pour appuyer les partenariats.

4.3.1 Évolution des partenariats

Certaines tentatives de partenariat faites dans le cadre des Initiatives stratégiques ont souffert très tôt du manque de temps pour laisser les partenariats évoluer naturellement en réaction aux objectifs du programme. Au cours des premiers mois du programme, les représentants fédéraux et

provinciaux ont fait des pieds et des mains pour concevoir des programmes répondant à la nécessité de créer des partenariats pour les Initiatives stratégiques. Les deux paliers de gouvernement, de même que les partenaires des municipalités et des organismes communautaires, ont été cernés tôt dans le processus, comme étant d'éventuels partenaires à l'établissement des programmes. C'est ce qui est arrivé dans bien des cas avant que les lacunes dans les services et les besoins n'aient été déterminés. La manière de régler les problèmes (c'est-à-dire au moyen de partenariats) a précédé l'identification du « contenu » (c'est-à-dire les activités du programme).

L'évolution plus naturelle des partenariats, fondée sur l'identification des activités du programme et, de là, l'identification des partenaires nécessaires pour mettre en œuvre le programme, aurait donné des partenariats plus réussis. Les conséquences de cette lacune ont été énoncées dans l'évaluation du ***Programme des débouchés stratégiques*** (Terre-Neuve); un manque d'accord clair entre les partenaires quant aux rôles et aux objectifs du programme a mené à une faiblesse dans la conception et la prestation du programme et à un conflit entre les partenaires. L'importance de prendre le temps d'établir les partenariats est également mentionnée dans l'évaluation du programme ***Information sur le marché du travail*** (Colombie-Britannique); il faut rechercher activement les bons partenariats (comprenant le gouvernement, des entreprises, des industries et des syndicats), mais il faut prendre le temps de les créer et d'établir une définition claire des rôles et responsabilités.

Leçon : Les partenariats réussis évoluent lorsque la sélection des partenaires est fondée sur les besoins définis par les objectifs du programme. Lorsque les partenariats sont établis en l'absence des objectifs du programme, les partenaires risquent de ne pas s'entendre sur le rôle et les objectifs du programme, ce qui risque d'entraîner une faiblesse dans la conception et la prestation du programme et des conflits entre les partenaires.

4.3.2 Manque de précision sur les objectifs ou la vision commune

Le résultat de cette évolution des partenariats est souvent un manque de précision et (ou) de vision commune quant aux objectifs du programme. Ainsi, certains partenaires passent beaucoup de temps à déterminer des principes généraux et des méthodes sur lesquelles ils pourraient s'entendre, plutôt qu'à cerner des façons de regrouper leur expertise et leurs ressources afin de réaliser une tâche précise. Par exemple, même si tous les partenaires du programme ***Choix et possibilités*** (Île-du-Prince-Édouard) étaient pleinement engagés envers le projet et ses objectifs, le manque de planification, le défaut de définir et de fixer les rôles des partenaires avant d'établir des comités de partenaires s'est traduit par la prédominance de ces activités au début des travaux des comités.

Leçon : En raison du manque de précision sur les objectifs, les partenaires risquent de devoir passer beaucoup de temps à déterminer des principes communs et des méthodes plutôt que des façons de regrouper leur expertise et leurs ressources.

4.3.3 Ressources nécessaires pour appuyer un partenariat

Quand les partenariats ne sont pas naturellement issus d'objectifs et de travaux communs, il faut des ressources innombrables pour créer l'infrastructure de partenariat qui garantit leur fonctionnement. Dans le cas de l'évaluation du ***Programme Travail et services pour les étudiants*** (Terre-Neuve), bien que la mise en œuvre d'initiatives très pertinentes et appuyées par toutes les parties puisse être couronnée de succès, même si les rôles des partenaires ne sont pas définis clairement, une définition précise des rôles est nécessaire pour que le programme se poursuive. Dans le ***Programme Travail et services pour les étudiants***, les gens ont fait de gros efforts personnels pour assurer le succès initial du programme, malgré les défauts de conception et de prestation. Ces personnes ont laissé entendre qu'on ne peut s'attendre à autant d'efforts pour les prochains programmes.

Leçon : Lorsque les partenariats n'évoluent pas naturellement, des ressources innombrables sont requises pour établir l'infrastructure du partenariat, ce qui nécessite un engagement intensif de la part du personnel chargé du programme.

De même, selon l'évaluation du programme ***Choix et possibilités*** (Île-du-Prince-Édouard), d'autres ressources et un soutien seraient nécessaires pour renforcer les partenariats. Un facilitateur pourrait aider à créer l'esprit d'équipe; un conseiller stratégique pourrait chercher les incidences stratégiques et promouvoir l'élaboration d'une vision commune; une formation et un soutien devraient être offerts pour permettre que des partenariats réussis se dégagent.

D'autres mécanismes permettant d'appuyer les partenariats comprennent des comités mixtes et des coordonnateurs (***Compass*** en Nouvelle-Écosse et ***Objectif Emploi*** en Ontario); l'échange d'information (***Compass*** en Nouvelle-Écosse); et le détachement du personnel (***Se prendre en main!*** au Manitoba).

Selon deux évaluations, la participation des organismes communautaires à titre de partenaires aux initiatives gouvernementales a des répercussions sur les coûts pour le secteur sans but lucratif. On peut lire dans l'évaluation de l'initiative ***Information sur le marché du travail*** de la Colombie-Britannique que les besoins monétaires des organismes sans but lucratif doivent être pris en

compte puisque, sans financement de base, ces organismes ne peuvent agir comme partenaires à part entière. De même, les coûts reliés au temps que les gens consacrent au projet doivent être comptabilisés, peut-on lire dans l'évaluation de l'initiative ***Information sur le marché du travail*** de la Saskatchewan. Des membres de groupes de travail ont investi beaucoup de temps en plus de leurs autres responsabilités professionnelles antérieures.

Leçon : La participation des organismes sans but lucratif aux partenariats avec le gouvernement nécessite l'engagement de ressources qui doit être pris en compte.

4.4 Conclusion

Les partenariats sont un élément clé de toutes les Initiatives stratégiques. Par définition, les gouvernements fédéral et provinciaux se sont associés en partageant les coûts des initiatives. D'autres intervenants, notamment des organismes communautaires et des partenaires du secteur privé, se sont également engagés. Ces intervenants ont agi à plusieurs titres, notamment comme conseillers et participants à la programmation, et comme cogestionnaires de services et prestataires de services par un tiers. Bon nombre de ces relations ne sont toutefois pas de véritables partenariats puisque la responsabilité des objectifs du programme n'est pas partagée.

Les évaluations formatives donnent à penser que les partenariats, tout particulièrement avec les organismes communautaires, portent fruit même s'il existe encore peu d'information sur l'incidence des partenariats en ce qui touche l'amélioration des services à la clientèle ou des résultats. Les partenariats avec les organismes du secteur privé sont, en général, moins solides mais, tout de même essentiels à l'établissement des programmes visant à répondre aux besoins de formation et d'emploi des clients.

Une fois que ces partenariats sont établis, il y a des chances qu'ils se poursuivent après la fin du Programme des initiatives stratégiques. Cela est tout particulièrement vrai dans le cas des partenariats fédéral-provincial dont les intervenants sont bien placés pour élaborer des ententes de développement du marché du travail entre les gouvernements fédéral et provinciaux.

5.0 DE MEILLEURS MÉCANISMES DE PROGRAMME

Un deuxième élément fondamental du Programme des Initiatives stratégique est la priorité accordée aux tests des méthodes novatrices utilisées pour offrir des services aux personnes qui dépendent, ou qui risquent de dépendre de l'aide gouvernementale à long terme.

Les Initiatives stratégiques étaient novatrices à plusieurs égards : par ce qu'elles ont fait et par leur façon de faire. Bon nombre de ces leçons ont déjà été traitées dans les chapitres précédents de ce rapport, tout spécialement celles qui ont trait aux innovations dans les programmes et les services offerts aux clients. Le présent chapitre fait ressortir certaines méthodes novatrices par la façon dont les initiatives ont été mises en œuvre. On y décrit également des problèmes relatifs aux processus d'élaboration et de mise en œuvre de ces programmes.

Les évaluations formatives ne contiennent que de l'information limitée sur la réussite de ces méthodes. Leur incidence ne sera peut-être connue que lorsque des évaluations sommatives auront été réalisées.

Leçon : L'incidence des mécanismes améliorés pour les programmes d'emploi sera connue uniquement lorsque des évaluations sommatives auront été réalisées.

5.1 MÉTHODES NOVATRICES

Les évaluations sommatives ont réussi à cerner plusieurs caractéristiques des méthodes d'établissement de programmes qui ont contribué à la réussite d'Initiatives stratégiques spécifiques. Or, il faut faire une mise en garde. Certaines caractéristiques, auxquelles on réfère dans la présente partie comme étant « novatrices », ne sont en fait pas propres aux Initiatives stratégiques, car elles ont été mises à l'essai dans d'autres programmes.

Certaines initiatives visaient à aider les participants à faire la transition entre le soutien du revenu et l'emploi, bon nombre cherchaient à faire participer activement les clients à la conception et à l'élaboration des activités du programme. L'importance des programmes individualisés – particulièrement pour les personnes confrontées à des obstacles multiples à l'emploi – a été soulignée dans les chapitres précédents. Pour l'élaboration de ces programmes, les participants ont pris part à l'établissement de plans d'action personnels dans

le cadre de nombreuses initiatives, initiatives qui les incitaient à rechercher leurs propres possibilités de formation ou de stage.

Des leçons ont également été tirées sur d'autres méthodes d'établissement de programmes des Initiatives stratégiques, notamment l'importance de favoriser des possibilités d'emploi réalistes, la disponibilité de programmes de suivi pour les clients et la nécessité d'interventions souples et convenables. D'autres leçons ont été tirées sur l'utilisation de divers outils d'établissement de programmes : le recours à des conseillers / facilitateurs et à des technologies novatrices.

5.1.1 Leçons sur l'établissement des programmes

Plans de carrière et de formation

Les programmes doivent être ciblés et adaptés aux besoins précis des personnes confrontées à des obstacles à la participation au marché du travail. Chaque plan vise à cerner des mesures convenables et individualisées pour favoriser la participation aux programmes, de même que l'élaboration adéquate de programmes en fonction des obstacles à l'emploi des clients. Cette planification individualisée se reflète dans les plans d'action personnels élaborés par et pour les participants.

Leçon : Les programmes destinés aux clients confrontés à des obstacles à la participation au marché du travail doivent être adaptés comme il se doit aux besoins de chacun et cette planification individualisée doit se refléter dans les plans d'action personnels.

Plusieurs Initiatives stratégiques visaient à élaborer des plans individualisés pour les participants aux programmes :

- l'initiative ***Prêts à apprendre*** de l'Île-du-Prince-Édouard était fondée sur l'élaboration de plans individualisés offrant aux assistés sociaux alphabétisation, formation en dynamique de la vie, formation professionnelle et rattrapage scolaire. Les plans comprenaient une méthode en plusieurs étapes comportant un milieu d'apprentissage favorable basé sur les besoins de chacun;

- le programme ***Se prendre en main!*** du Manitoba comprenait l'élaboration de plans individualisés pour l'établissement de programmes de formation et (ou) d'expérience au travail conçus pour améliorer l'employabilité des parents de familles monoparentales qui reçoivent une aide au revenu. La mise au point de plans individuels permet d'établir des programmes plus complets pour surmonter les multiples obstacles auxquels font face les clients lorsqu'ils cherchent à acquérir une autonomie économique,

notamment une aide financière pour les services de garde d'enfants, le transport et une petite allocation quotidienne en plus de leur soutien du revenu;

- les ***Centres de formation intégrée pour les jeunes*** (Alberta) constituaient un programme individualisé, conçu par la collectivité et adapté au rythme de chacun, offrant des interventions sur mesure en counselling, en formation et en milieu de travail pour les jeunes qui ont décroché et qui risquent une dépendance à long terme. Les plans de formation ont servi à gérer les cas de la participation au programme et un examen a été réalisé pendant chaque visite du lieu de travail pour garantir que le client progressait à un rythme acceptable;

- le programme ***Évaluation, counselling et aiguillage*** (Colombie-Britannique) comprenait des évaluations de groupe axées sur le client où les bénéficiaires d'une aide au revenu, avec le soutien d'un facilitateur formé, cernaient et évaluaient leurs forces et leurs obstacles / défis en emploi et énonçaient leurs propres objectifs de carrière.

Leçon : Chaque plan d'action devrait comprendre une gamme de programmes préparatoires (évaluations, counselling, alphabétisation, formation en dynamique de la vie et rattrapage scolaire) et un programme de formation et (ou) d'expérience de travail. Le rythme des programmes doit répondre aux besoins de chacun.

Leçon : Les programmes doivent surmonter les obstacles à la participation au programme, notamment en apportant une aide financière pour les services de garde d'enfants, le transport ou une allocation quotidienne en plus du soutien au revenu.

Des défis quant à la mise en œuvre de méthodes individualisés sont mentionnés dans certaines évaluations. Par exemple, les ***Centres de formation intégrée pour les jeunes*** sont novateurs parce qu'ils offrent aux participants des mesures qui leur permettent de suivre et de terminer des programmes de formation et (ou) les y incitent. Ces mesures devaient être déterminées au moyen du cas par cas, selon une évaluation de chacun. Toutefois, les organismes ont trouvé difficile d'évaluer les besoins de chaque client et sont généralement revenus à une grille (fondée sur les conditions de logement et le nombre d'enfants) pour établir les taux des mesures incitatives. La grille permet une répartition plus juste des mesures incitatives mais élimine l'avantage qu'offre une méthode plus individualisée qui pourrait mieux répondre aux besoins de chaque participant. Il semble que d'autres fonds ont été utilisés comme mesures incitatives « complémentaires », ce qui donne à penser que les grilles ne répondent pas aux besoins des clients.

Leçon : Lorsque des plans individuels sont élaborés, il faut mettre en place des outils pour appuyer la mise en œuvre de ces plans.

Selon le programme ***Choix et possibilités*** (Île-du-Prince-Édouard), il est particulièrement important d'adapter le programme pour les déficients intellectuels qui reçoivent un soutien et des services. Ce programme favorisait la transition de l'offre à la demande et l'élaboration de modèles de financement individualisés. Selon les documents recensés, c'est là la clé de l'autodétermination pour ce groupe cible. Ce facteur dépend d'un système de prestation de services bien élaboré et nécessite une vaste gamme de soutien et de services dans la collectivité. Les principaux indicateurs des modèles individualisés efficaces sont mentionnés dans cette évaluation, notamment :

- des modèles de paiement individualisés adaptés aux besoins de chacun;
- un soutien pour les personnes qui travaillent avec les clients;
- la planification des services individualisés;
- la plus grande participation qui soit des clients.

Leçon : L'élaboration de plans individualisés allant de l'identification de services offerts à l'échelle communautaire axés non plus sur l'offre mais sur la demande est particulièrement importante pour les clients atteints d'incapacité.

Attentes réalistes en emploi

Pour augmenter les chances de réussite, les plans de programme ou de formation des clients doivent faire ressortir les attentes réalistes des clients en emploi. Selon l'évaluation du ***Programme Travail et services pour les étudiants*** (Terre-Neuve), les attentes réalistes en emploi sont plus importantes pour la réussite du programme que le fait de lier le stage à la carrière. Le programme ***Prêts à apprendre*** (Île-du-Prince-Édouard) vise les jeunes très peu alphabétisés. La participation au programme semble rendre les personnes beaucoup moins positives au sujet du travail et de la formation. Cela peut s'expliquer par le fait que, par l'exposition au programme, les participants deviennent plus réalistes envers les compétences professionnelles requises pour améliorer leur niveau d'employabilité. Des facilitateurs offraient également un counselling personnel et professionnel dans le cadre de cette initiative. Le genre de counselling professionnel offert a peut-être également contribué à l'attitude négative des participants. Cela a peut-être aussi joué dans la réévaluation des

objectifs de carrière, les participants devenant plus réalistes au sujet de ce qu'ils peuvent faire.

Leçon : Chaque plan d'action doit refléter des attentes réalistes des clients face à l'emploi. Ces attentes sont souvent plus importantes pour la réussite du programme que le fait de lier le stage à la carrière. L'exposition au programme peut contribuer à la création d'attentes plus réalistes face à l'emploi.

Suivi aux interventions

En outre, chaque plan doit refléter une série d'interventions, dont l'accès à un programme de suivi une fois le programme achevé. La réussite des interventions des programmes est liée à la mesure dans laquelle les programmes de suivi attendus sont disponibles. Par exemple, l'initiative ***Évaluation, counselling et aiguillage*** (Alberta) a été conçue pour élaborer et tester un système d'évaluation, de counselling et de présentation amélioré, destiné aux personnes qui reçoivent un soutien du revenu. Selon l'évaluation, on n'est pas certain de la durabilité des effets de motivation sur les volets du programme. Quant à la durabilité des résultats pour les clients, elle semble dépendre des attentes relatives aux programmes de suivi et aux autres résultats, à savoir si elles se sont bel et bien réalisées.

Un problème semblable est survenu dans le programme ***Investir dans les gens*** (Territoires du Nord-Ouest), programme qui offrait un perfectionnement personnel et professionnel, l'intégration des services gouvernementaux au niveau communautaire et des activités de développement communautaire aux clients qui recevaient des prestations d'aide sociale. Une fois l'intervention du programme terminée, il faut tracer un cheminement de formation pour ceux qui achèvent le projet, afin qu'ils puissent se rapprocher graduellement de leurs objectifs personnels et professionnels, peut-on lire dans l'évaluation. Les projets de formation et d'expérience de travail ne devraient pas être envisagés comme une intervention ponctuelle.

Leçon : La série d'interventions représentées dans le plan individualisé doit inclure un suivi au programme, notamment un plan de formation continue.

Souplesse et nécessité de réduire graduellement le soutien

Les programmes destinés aux clients confrontés à des obstacles multiples à la participation au marché du travail doivent être souples. La rigidité de la

conception des programmes pour cette population empêche la réussite des programmes qui visent à surmonter les obstacles de longue date. Cette rigidité peut également nuire aux tentatives d'individualiser les plans d'action du programme. Par exemple :

- la rigidité des règles du programme des ***Centres de formation intégrée pour les jeunes*** (Alberta) a peut-être nui à l'élaboration d'une méthode plus individualisée pour ce programme. Il y avait un défi à relever relativement à la définition fonctionnelle de « jeunes à risques » en ce qui touche l'admissibilité et les critères de sélection. Les règles d'admissibilité ont peut-être également empêché certains jeunes d'accéder à d'autres services ou d'adopter d'autres possibilités d'apprentissage parce qu'ils ne voulaient pas perdre la chance de participer au programme;

- des contraintes législatives ont nui au succès du programme ***Prêts à apprendre*** (Île-du-Prince-Édouard). Un nombre considérable de participants ne répondaient pas aux critères d'admissibilité en raison de la rigidité de certaines règles d'assurance-chômage et des obligations à remplir pour recevoir des prestations d'aide sociale. Il faudrait envisager d'établir une formule d'allocation de formation comprenant une réduction graduelle de la dépendance envers l'aide gouvernementale pendant que les participants suivent leur programme.

Leçon : Les programmes destinés aux personnes confrontées à des obstacles à la participation au marché du travail doivent être souples. La rigidité peut nuire à la mise en œuvre de plans d'action individualisés et pourrait empêcher certains clients d'accéder au programme et à d'autres services.

Ces exemples et d'autres laisent supposer qu'il est primordial de concevoir un soutien pour les personnes qui dépendent, ou qui risquent de dépendre, de l'aide gouvernementale, en apportant une aide au programme qui puisse être retirée graduellement. Le défi n'est pas de créer une autre dépendance envers le programme.

Selon l'évaluation du ***Programme Emploi / travail autonome pour les diplômés*** (PETAD) (Terre-Neuve), le volet travail autonome, qui fournit un soutien du revenu constant prenant fin après un an, risque de créer une dépendance envers le programme et pourrait entraîner un taux élevé de faillites d'entreprises une fois l'aide terminée. Il faut songer à d'autres méthodes qui comprennent un niveau de soutien régressif après la période initiale de soutien constant.

Par ailleurs, de par leur conception, certains programmes avaient tendance à favoriser l'augmentation de la dépendance envers le soutien plutôt que de la réduire. Le programme ***Prêts à apprendre*** (Île-du-Prince-Édouard) pour

améliorer l'alphabétisation, l'instruction et les compétences professionnelles des jeunes était fondé sur un concept de petits groupes. Ce concept a joué un rôle important dans la prestation du programme et représentait une forme de soutien solide pour les participants. Mais il a peut-être aussi créé une forme de dépendance qui pourrait nuire à l'autosuffisance. Par exemple, il se peut que les participants aient hésité à faire des études collégiales en dehors d'un petit groupe local. Les participants devraient être encouragés à se mêler à différents petits groupes dans la mesure du possible au lieu de se lier à un seul groupe et à s'y limiter.

Leçon : Les programmes destinés aux personnes qui dépendent d'une aide gouvernementale doivent être conçus de manière à permettre un retrait graduel du soutien afin de ne pas créer une nouvelle dépendance. Les clients peuvent dépendre du soutien du programme ou des groupes de participants au programme.

Programmes et mesures incitatives appropriés

La nécessité d'offrir des mesures qui favorisent la participation au programme, pour dépasser les avantages de l'aide gouvernementale, constitue un défi capital à relever pour combler les besoins de ce groupe de clients.

Par exemple, pour le ***Programme Travail et services pour les étudiants*** de Terre-Neuve, on a trouvé une nouvelle façon appropriée d'apporter un revenu de placement aux étudiants qui retournent à l'école. Au lieu de verser le revenu en totalité sous forme de subventions salariales, on a essayé d'utiliser des bons d'études qui permettaient aux étudiants de payer leurs frais de scolarité au niveau postsecondaire. Les étudiants qui ont participé au programme étaient en faveur de l'utilisation des bons d'études. Selon les conclusions préliminaires, le recours à ces bons accroît les chances que les étudiants retournent faire des études postsecondaires. Toutefois, l'importance de cette éducation visant à empêcher une dépendance future est inconnue.

Des mesures incitatives adéquates sont particulièrement primordiales pour les clients confrontés à des obstacles multiples à l'emploi. Le programme ***Compass*** (Nouvelle-Écosse) offre deux exemples de l'importance de fournir des mesures appropriées pour favoriser la participation au programme.

- Le niveau salarial offert dans le cadre du ***Volet Formation de transition*** (VFT) pour les personnes compétentes aptes au travail et les parents de familles monoparentales ne suffisait pas à inciter les clients recevant des prestations familiales à quitter la sécurité de l'aide sociale. Par ailleurs, le manque de places subventionnées en services de garde, le manque de transport et la crainte de perdre les avantages du régime d'assurance-

médicaments ont réduit les mesures visant à inciter les participants à participer au programme.

- De même, pour le ***Volet Création d'entreprises*** du programme ***Compass***, il a fallu augmenter le prêt aux micro-entreprises pour aider les assistés sociaux à établir et à exploiter une petite entreprise. Cette mesure était nécessaire pour s'assurer d'avoir des fonds suffisants et obtenir ainsi d'autres fonds.

Leçon : Les programmes destinés aux personnes confrontées à une dépendance à long terme envers l'aide gouvernementale doivent offrir des mesures favorisant suffisamment la participation au programme pour dépasser les avantages de l'aide gouvernementale.

5.1.2 Outils d'établissement de programmes

Des genres précis d'outils d'établissement de programmes ont été mentionnés dans les évaluations formatives comme étant des facteurs contribuant à la réussite des initiatives.

Conseillers / facilitateurs

Le recours à des conseillers et (ou) facilitateurs dans la prestation de programmes a été primordiale pour la réussite de certains programmes :

- dans le programme ***Prêts à apprendre*** (Île-du-Prince-Édouard), des facilitateurs ont été choisis parmi les clients recevant des prestations d'aide sociale ou d'assurance-emploi qui possédaient la formation requise. Le counselling personnel offert par ces facilitateurs a aidé à réduire considérablement le taux de décrochage du programme, et l'effet de modèle positif des facilitateurs a favorisé des changements dans l'attitude des participants envers la dépendance à long terme. Selon l'évaluation, ce facteur a été presque aussi important que l'expertise et l'aptitude des facilitateurs à transmettre leurs connaissances. Ces derniers ont peut-être également poussé les clients à réviser leurs objectifs professionnels et à être plus réalistes vis-à-vis de ce qu'ils peuvent faire;

- des prospecteurs d'emplois ont été essentiels à la réussite du programme ***Compass*** (Nouvelle-Écosse). En mettant les prospecteurs d'emplois en charge des placements, les conseillers en emploi municipaux ont pu offrir un counselling plus efficace au lieu de se concentrer sur les stages.

Leçon : ***Le rôle des conseillers ou facilitateurs des programmes a été essentiel à la réussite de certains programmes en réduisant la dépendance envers l'aide gouvernementale. En plus de leur rôle de prestataires de programmes, ils ont servi de modèles positifs et pourraient avoir aidé à l'établissement d'objectifs professionnels réalistes et à la réduction des taux de décrochage des programmes.***

L'importance de l'ensemble des compétences de ces facilitateurs ou conseillers est soulignée dans quelques évaluations :

- les tâches du prospecteur d'emplois dans le programme ***Compass*** (Nouvelle-Écosse) l'obligent à avoir un mélange de compétences en affaires et en counselling, à jumeler des clients aptes au travail à des employeurs locaux;

- le programme ***Objectif Emploi*** de l'Ontario était axé sur la coordination de la prestation des programmes et des services des trois paliers de gouvernement. Les partenariats entre DRHC et les représentants provinciaux / locaux et les organismes communautaires au service des assistés sociaux peuvent offrir des avantages étant donné l'expertise supérieure de DRHC dans le domaine des compétences en counselling et de l'accès à l'information et la compréhension supérieure des besoins et de l'aptitude au travail de la population cliente par les autres parties;

- un point fort important des ***Centres communautaires de formation*** de la Colombie-Britannique est la vaste expertise des membres du personnel en affaires, formation et développement économique communautaire.

Leçon : ***Les bonnes compétences des conseillers / facilitateurs comprennent le counselling, l'accès à l'information, la compréhension des besoins de l'employeur et du client local et une expertise en affaires, formation et développement économique communautaire.***

Technologie novatrice

Quatre Initiatives stratégiques ont tiré parti de la technologie novatrice pour améliorer les services destinés aux groupes de clients :

- dans le cadre de l'initiative ***Information sur le marché du travail*** de la Saskatchewan, diverses innovations en partenariats, collecte d'information, élaboration de produits et diffusion de l'information ont été mises à l'essai. Des technologies novatrices (notamment les technologies

multimédias) sont utilisées pour améliorer la diffusion de l'information et son accessibilité, et le programme a été conçu pour accroître l'accès des partenaires aux technologies de pointe. En raison du meilleur accès à une IMT appropriée, les planificateurs et les clients devraient être mieux renseignés pour prendre des décisions;

- de même, dans le cadre de l'initiative des ***Services d'orientation professionnelle*** de la Saskatchewan, on a eu recours à des technologies novatrices pour offrir des services d'orientation professionnelle aux personnes qui auparavant n'y avaient pas accès. La technologie multimédias a servi à recueillir de l'information et à la diffuser, et les projets ont collaboré à l'élaboration d'un site Web;

- l'initiative ***Information sur le marché du travail*** de la Colombie-Britannique a été établie comme programme novateur et expérimental pour tester différentes méthodes de collecte de l'IMT et diverses méthodes de diffusion, notamment la mise en œuvre de nouvelles technologies. Cette initiative porte sur les mécanismes de prestation de rechange, tout particulièrement Internet;

- les ***Centres communautaires de formation*** (Colombie-Britannique) ont également utilisé avec brio les technologies électroniques, y compris les outils informatiques, Internet et la vidéoconférence. La vidéoconférence sert à la formation, aux réunions et aux entrevues des candidats. Internet sert à l'orientation du public, à l'accès à l'information sur le marché du travail et à la formation et au perfectionnement professionnels techniques de haut niveau.

Leçon : Les technologies novatrices offrent des occasions d'améliorer les services à la clientèle et l'accès aux services.

5.2 Lancement de nouveaux programmes

La plupart des Initiatives stratégiques, mais non toutes, étaient de nouveaux programmes. Certaines s'inspiraient d'initiatives provinciales prévues ou existantes. Par exemple, le volet emploi pour les diplômés du ***Programme Emploi / travail autonome pour les diplômés*** (Terre-Neuve) était la suite d'une initiative provinciale très réussie. Les projets proposés pour l'initiative ***Meilleur accès aux services de garde d'enfants*** en Colombie-Britannique ont été au départ conçus et prévus pour financer le programme de la province intitulé ***Child Care: Choice at Work***.

Les évaluations formatives ont fait ressortir certains défis à l'élaboration de nouveaux programmes dans le contexte du Programme des initiatives stratégiques. Le plus important est celui des contraintes de temps pour élaborer

les programmes à coûts partagés sur une courte période. Néanmoins, cela a également permis aux partenaires de faire preuve de souplesse et de s'ajuster aux contraintes du programme. Or, il faut mentionner que ces défis à l'élaboration de programmes ne sont pas propres aux programmes des initiatives stratégiques, car on les a vus dans l'élaboration d'autres programmes gouvernementaux.

Nécessité d'offrir suffisamment de temps pour élaborer un programme

Une leçon primordiale a été tirée du processus d'instauration de ces nouveaux programmes : il faut accorder suffisamment de temps pour la conception et l'élaboration d'un programme. Cet élément est particulièrement vrai si les programmes comportent des partenariats. Dans certains cas, le manque de temps a limité les résultats du programme, du moins pendant ses premiers jours d'exploitation. Voici des exemples tirés de plusieurs initiatives :

- selon l'évaluation du ***Programme Travail et services pour les étudiants*** (PTSE) de Terre-Neuve, concevoir et mettre en œuvre un nouveau programme dans un partenariat requiert du temps et la participation active de toutes les parties. Toutes les parties ont collaboré et créé une conception qui a été hautement louangée par les participants, les employeurs et les principaux informateurs. Toutefois, en raison du manque de temps, les procédures de prestation n'ont pas été pleinement établies, ce qui a limité la réussite de la mise en œuvre initiale et créé du stress chez les partenaires. Toutefois, les personnes ont fait de gros efforts personnels pour garantir le succès initial du programme, malgré les défauts de conception et de prestation;

- les cibles d'emploi ambitieuses du ***Programme des débouchés stratégiques*** et le grand nombre de partenaires du secteur public ont mené à la réception et à l'approbation d'un groupe diversifié de demandes pour ce projet. En raison de cette diversité, l'élaboration de la conception efficace du programme s'est avérée impossible. Pendant la conception du programme, on n'a pas pris en compte les leçons qui auraient pu être tirées de la documentation, c'est-à-dire que des critères de conception utiles pour un genre de projet pourraient s'avérer être une entrave à l'efficacité d'autres projets. La méthode adoptée en vertu du ***Programme des débouchés stratégiques*** , soit l'utilisation d'une approche commune, a considérablement réduit la possibilité d'offrir un programme réussi;

- la nécessité d'accorder suffisamment de temps aux activités de planification, d'établissement de partenariats, de développement du soutien de la collectivité locale et de sensibilisation au programme est mentionnée dans l'évaluation du projet ***Prêts à apprendre*** (Île-du-Prince-

Édouard). Comme le temps consacré à la planification et à la mise en place de ce projet a été limité, il a fallu modifier la conception prévue de bien des façons. La souplesse nécessaire pour tenir compte de ce remaniement a créé de la confusion, de la frustration et des bris de communication avec les intervenants;

- selon l'évaluation du programme ***Se prendre en main!*** (Manitoba), il est important d'accorder suffisamment de temps à l'élaboration de méthodes d'essai novatrices pour établir des programmes, tout spécialement si les services sont assurés par un tiers. On y mentionne également que l'expérience de ce programme se fait l'écho de celle d'autres programmes des initiatives stratégiques où l'on n'a pas accordé suffisamment de temps à l'élaboration du programme. C'est parce que le programme a été mis en œuvre à la hâte que le modèle ***Se prendre en main!*** n'a pas été bien mis en place ni testé et que le partenariat entre le programme et le gouvernement provincial a été compromis;

- la nécessité d'accorder suffisamment de temps à l'élaboration de modèles de projets pilotes et à la participation des organismes communautaires est également indiquée dans l'évaluation du programme ***Meilleur accès aux services de garde d'enfants*** (Colombie-Britannique). Même si c'est un processus fastidieux, le développement communautaire est reconnu comme la meilleure méthode à adopter pour ce genre d'initiative;

- le principal facteur qui a influé sur la capacité d'offrir le programme de façon efficace et rapide est celui de la contrainte de temps, lit-on dans l'évaluation de l'initiative ***Information sur le marché du travail*** (Colombie-Britannique). Les partenariats sont longs à établir et les questions de propriété peuvent porter atteinte à l'efficacité des partenariats. Comme pour le ***Programme Travail et services pour les étudiants*** (Terre-Neuve), les gens ont investi les heures supplémentaires nécessaires pour compenser les entraves et faire avancer les projets;

- de même, les avantages liés aux partenariats ont été atteints parce que les partenaires ont relevé les défis en participant à toutes les étapes du programme et en communiquant comme il se doit, notamment par une consultation significative, une rétroaction de l'information et un suivi, nous révèle l'évaluation de l'initiative ***Information sur le marché du travail*** de la Saskatchewan. Toutefois, il a fallu beaucoup de temps et d'efforts pour établir les partenariats et il existe de bonnes possibilités d'obtenir des avantages continus grâce à la collaboration.

Le manque de temps, auxquels s'ajoute la nécessité d'élaborer les programmes en partenariat avec d'autres intervenants (tout particulièrement les collectivités) et des méthodes novatrices, ont créé des défis pour l'établissement de ces

nouvelles initiatives. Cependant, les partenaires ont ainsi eu l'occasion de faire preuve de souplesse dans la façon de relever ces défis.

Leçon : Il faut accorder suffisamment de temps au processus de conception et d'élaboration des nouveaux programmes, à l'établissement de partenariats, à l'élaboration de projets pilotes et à la mise à l'essai de méthodes novatrices de prestation par un tiers. Le fait de ne pas accorder suffisamment de temps peut entraîner de la confusion, de la frustration et des bris de communication avec les intervenants du programme.

Souplesse et autonomie

Le Programme des initiatives stratégiques a permis la mise en œuvre de plusieurs caractéristiques novatrices, notamment le partage des coûts par le fédéral et les provinces et des partenariats à grande échelle avec d'autres paliers de gouvernement et d'autres organismes, dans bien des cas malgré des contraintes de temps considérables. Il a fallu faire preuve d'une grande souplesse pour ajuster les systèmes existants à ces nouvelles méthodes d'établissement de programmes.

L'option de la prestation des services par un tiers a permis l'autonomie des activités et favorisé la souplesse dans l'établissement des programmes. Par exemple, comme le programme ***Se prendre en main!*** (Manitoba) était offert par un organisme indépendant, il avait la souplesse nécessaire pour répondre rapidement aux besoins des clients et de l'industrie. De même, quatre éléments principaux qui ont fait une réussite de l'initiative ***Information sur le marché du travail*** de la Colombie-Britannique, offerte par des organismes sans but lucratif, sont mentionnés dans l'évaluation de cette initiative : une structure ouverte et englobante, un style de gestion non bureaucratique souple, la souplesse et la faculté d'adaptation indépendante des structures gouvernementales normales, et l'engagement des participants.

La souplesse dans la prestation des services a également été un facteur principal de réussite des initiatives offertes par des programmes conjoints fédéral-provincial. Par exemple, les ***Centres communautaires de formation*** de la Colombie-Britannique n'avaient pas pour mandat de reprendre les services existants mais simplement d'écraser la concurrence pour atteindre l'autonomie financière. Ces services se distinguaient en raison de la valeur ajoutée des horaires flexibles, des milieux de formation non conventionnels et de l'utilisation novatrice des technologies électroniques. Un ***Centre communautaire de formation*** offrait une formation qui était fournie par d'autres sources, mais non disponible de la part de ces sources à un endroit, sous une forme ou selon un horaire répondant aux besoins d'un groupe de stagiaires que le ***Centre communautaire de formation*** desservait dans une situation donnée.

Leçon : Grâce à la souplesse, certains programmes ont pu répondre rapidement aux besoins des clients et de l'industrie en offrant une structure ouverte et englobante et un style de gestion non bureaucratif. La souplesse se reflète dans les horaires souples, les milieux de formation non conventionnels et l'utilisation novatrice des nouvelles technologies.

La souplesse dans la conception et l'évolution des systèmes administratifs pour la mise en œuvre des programmes a également été démontrée dans plusieurs initiatives. C'est ce dont témoigne un certain nombre d'évaluations :

- dans le cadre du ***Programme Travail et services pour les étudiants*** de Terre-Neuve, le gouvernement provincial a fait preuve de souplesse dans son interprétation des politiques afin de surmonter les obstacles à la mise en œuvre des projets, tout particulièrement pour le volet services communautaires;

- en raison du partage des coûts des programmes entre le fédéral et la province, il a fallu adopter de nouvelles méthodes de gestion et d'affectation des ressources du programme et bien des systèmes financiers existants ont dû être ajustés en fonction des besoins de l'Initiative stratégique. Les défis initiaux ont été surmontés à mesure que les initiatives évoluaient. Par exemple, dans le programme de la ***Compagnie des travailleurs du Nouveau-Brunswick***, les gouvernements fédéral et provincial ont collaboré à l'élaboration de mécanismes de versement d'un revenu garanti annuel aux participants[3];

- le programme des ***Services d'orientation professionnelle*** a été conçu pour être souple et assurer de nouvelles possibilités d'apprentissage. L'ajout d'une phase préparatoire, permettant d'améliorer chaque projet avant sa mise en œuvre, a été capital pour déterminer l'orientation de chaque projet et créer des partenariats;

- parce que le programme ***Information sur le marché du travail*** de la Saskatchewan était nouveau pour la province, bien des politiques et procédures administratives ont dû être élaborées pour la diffusion des produits et la surveillance des projets. Celles-ci ont évolué à mesure que les projets d'IMT avançaient.

Leçon : Il faut de la souplesse pour ajuster le soutien et les systèmes administratifs existants aux besoins des nouvelles méthodes d'établissement de programmes.

[3] Ibid, p. 30.

Coûts des nouvelles initiatives

Selon l'évaluation du volet travail autonome du programme ***Emploi / travail autonome pour les diplômés*** (Terre-Neuve), les coûts de conception d'un nouveau programme (des investissements initiaux élevés en conception et prestation, de même que les erreurs inévitables et les besoins ultérieurs de réglage) pourraient être des obstacles à la rentabilité quand un programme est mis en œuvre à petite échelle pendant une période limitée. Le programme pourrait être rentable s'il était mis en œuvre à plus grande échelle et que des ajustements étaient apportés à la conception et à la prestation, y ajoute-t-on.

Leçon : La rentabilité des nouveaux programmes pourrait être compromise lorsqu'ils sont mis en œuvre à petite échelle et pendant une période limitée.

5.3 Conclusions

L'innovation a été un élément clé des Initiatives stratégiques. Des méthodes novatrices ont été incorporées dans bien des initiatives. De nombreuses leçons sur des méthodes précises et, de façon plus générale, sur le processus de mise en œuvre de nouveaux programmes sont présentées dans les rapports d'évaluation formative. Or, ces leçons ne sont certainement pas propres aux Initiatives stratégiques. Il se pourrait qu'on les retrouve dans plusieurs nouveaux programmes. Les défis qu'elles dévoilent sont, dans bien des cas, difficiles à relever. Les contraintes de temps et de ressources, alliées à la nécessité de travailler avec des intervenants, définissent l'élaboration de bon nombre de nouvelles initiatives gouvernementales.

L'incidence sur la prestation des programmes et les résultats pour les clients de ces méthodes novatrices des Initiatives stratégiques pourra uniquement être connue une fois que des évaluations sommatives auront été réalisées. Bien qu'une évaluation sommative puisse fournir des renseignements supplémentaires sur les avantages de ces innovations, les résultats de chaque évaluation peuvent être limités. Comme l'établissement des Programmes des initiatives stratégiques a évolué à l'échelle provinciale, sans aucune coordination de la conception et de la mise à l'essai des méthodes novatrices, cela limite la mesure dans laquelle on peut comparer les méthodes novatrices de différentes initiatives.

L'examen de mi-parcours des Initiatives stratégiques fait ressortir combien il importe d'évaluer les initiatives et recommande d'améliorer la communication des résultats, non seulement pour transmettre les résultats entre les agents chargés de l'évaluation et des programmes, mais encore pour échanger l'expérience des projets et les conclusions de l'évaluation entre diverses

initiatives[4]. Il existe plusieurs tribunes où échanger cette information, notamment le Forum des ministres du marché du travail et les ministres responsables des services sociaux, l'Intranet de DRHC et d'autres véhicules spéciaux de partage de l'information. Le présent examen des leçons en est une autre.

[4] Ibid, p. 67-68.

ANNEXE A : ÉVALUATIONS RECENSÉES

Terre-Neuve et Labrador

Évaluation du programme Travail et services pour les étudiants - Terre-Neuve et Labrador, Développement des ressources humaines Canada, février 1996.

Évaluation formative du programme Emploi / travail autonome pour les diplômés, *Évaluation et développement des données, Politique stratégique, Développement des ressources humaines Canada, mars 1996.*

Évaluation formative du Programme des débouchés d'emploi stratégiques, *Évaluation et développement des données, Politique stratégique, Développement des ressources humaines Canada, mars 1996.*

Île-du-Prince-Édouard

Premier volet - Évaluation formative Projet choix et possibilités de l'Île-du-Prince-Édouard, *Évaluation et développement des données, Politique stratégique, Développement des ressources humaines Canada, juillet 1996.*

Évaluation du processus du programme Prêts à apprendre de l'Île-du-Prince-Édouard, *Évaluation et développement des données, Politique stratégique, Développement des ressources humaines Canada, septembre 1995.*

Nouvelle-Écosse

Évaluation des méthodes : Succès Nouvelle-Écosse 2000, *Évaluation et développement des données, Politique stratégique, Développement des ressources humaines Canada, novembre 1996.*

Évaluation des processus du programme COMPASS - Nouvelle-Écosse, Développement des ressources humaines Canada, octobre 1995.

Nouveau-Brunswick

Évaluation provisoire de l'incidence et des rapports coût-avantages et coût-efficacité*, Évaluation et développement des données, Politique stratégique, Développement des ressources humaines Canada, novembre 1996.*

Compagnie des travailleurs du Nouveau-Brunswick : Évaluation du processus*, Rapport final, Évaluation et développement des données, Politique stratégique, Développement des ressources humaines Canada, décembre 1995.*

Ontario

Final Report on the Process Evaluation of the Windsor and Sudbury Resource Centres (Centres des ressources d'Objectif Emploi Ontario), septembre 1996.

Manitoba

Se prendre en main! Rapport d'évaluation formative (Phase 1)*, volume I, Prairie Research Associates Inc., 15 janvier 1997.*

Saskatchewan

Évaluation formative des Services d'orientation professionnelle, Calibre Consultants Inc., août 1997.

Information sur le marché du travail : évaluation formative, Calibre Consultants Inc., juillet 1997.

Alberta

Centres de formation intégrée pour les jeunes : Évaluation des processus*, Évaluation et développement des données, Politique stratégique, Développement des ressources humaines Canada, juin 1996.*

Colombie-Britannique

Évaluation, counselling et présentation - Sommaire des résultats de l'évaluation formative de l'Initiative stratégique, Rapport d'étape, Kelvin L. McCulloch, KPMG, 6 mai 1997.

Évaluation formative des centres communautaires de formation, CS / RESORS Consulting, Ltd., 10 mars 1997.

Information sur le marché du travail (IMT), résumé de l'évaluation.

Territoires du Nord-Ouest

Un bon investissement - Évaluation de l'Initiative stratégique des Territoires du Nord-Ouest, Programme Investir dans les gens - première année, Rapport final, Développement des ressources humaines Canada, novembre 1995.