Études bilan

Examen de la documentation sur les politiques, programmes et services relatifs à l'emploi, au marché du travail et au développement économique à l'intention des peuples autochtones

Rapport technique

Préparé pour :
Évaluation et développement des données
Politique stratégique
Développement des ressources humaines Canada

mai 1998

SP-AH141T-05-98F
(also available in English)

Table des matières

1. Objet de l'examen de la documentation 1

1.1 Les constatations relatives à l'efficacité de la planification en matière de marché du travail et de développement communautaire pour les peuples autochtones.....1

1.1.1 Les programmes destinés aux particuliers.....1

1.1.2 Les programmes destinés à renforcer les collectivités pour soutenir l'emploi et favoriser le développement de l'entreprise.....1

1.2 Notre examen ne porte pas sur certaines politiques de bien-être social.....2

1.3 Structure de l'examen 3

2. Les politiques et programmes d'emploi/du marché du travail destinés aux particuliers 5

2.1 Aperçu 5

2.1.1 Les programmes axés sur le marché du travail et l'emploi pour les Autochtones au Canada 6

2.2 Éducation et formation à l'intention des personnes économiquement défavorisées 7

2.2.1 Les programmes destinés à l'ensemble de la population aux États-Unis 8

2.2.2 Le Job Corps — un programme efficace.....11

2.2.3 Le Center for Employment Training (CET) — une formule qui semble prometteuse.....12

2.3 Formation destinée aux travailleurs déplacés 12

2.4 Les programmes de transition entre le bien-être social et le travail 14

2.5 La transition entre l'école et le monde du travail 17

2.6 Les enjeux opérationnels de l'éducation et de la formation 20

2.6.1 L'utilisation des mesures du rendement en éducation et en formation 20

2.6.2 Y a-t-il une distinction entre l'éducation et la formation? 21

2.6.3 Différences dans la façon dont la formation est dispensée.....23

2.7 Sommaire des programmes d'éducation et de formation 26

3. Le développement communautaire comme fondement d'une stratégie d'emploi et de développement économique 29

3.1 La notion de collectivité 29

3.2 La relation entre le développement régional et le développement communautaire 32

3.3 De récents progrès dans les méthodes de développement communautaire ..34

3.3.1 Modèles de développement communautaire 35

3.3.2 L'emploi dans le secteur public comme stratégie de développement économique régional....37
3.3.3 Les politiques axées sur les entreprises qui créent de l'emploi 38
3.3.4 Entrepreneuriat et développement économique communautaire 39
3.3.5 Les réseaux et le développement économique communautaire 44
3.4 Revue des politiques fédérales de développement régional et communautaire au Canada 45
3.4.1 Le ministère de l'Expansion économique régionale (MEÉR) 45
3.4.2 Le programme Aide au développement des collectivités et le développement communautaire 48
3.4.3 La Stratégie canadienne de développement économique des Autochtones (SCDÉA) 49
3.4.4 Les ententes bilatérales régionales 53
3.4.5 Sommaire des programmes de développement régional 54
3.5 Exemples choisis de développement économique autochtone 55
3.5.1 Exemples américains 55
3.5.2 Les échecs et les succès de la politique américaine de développement économique des Autochtones....58
3.6 Le développement économique et communautaire des Autochtones au Canada : les vingt-cinq dernières années 59
3.6.1 Sommaire des programmes canadiens destinés aux Autochtones 59
3.6.2 Exemples de mesures de développement autochtone qui ont été couronnées de succès au Canada 62
3.7 Le développement chez les Aborigènes de l'Australie 65
3.8 Le rôle essentiel de l'exercice du pouvoir 66

4. Sommaire et synthèse 69

Annexe A — Perspective historique du développement des ressources humaines au Canada — de 1965 à aujourd'hui....71

Annexe B — Aperçu des programmes australiens relatifs à la formation et au marché du travail — des années 70 aux années 90 85

Annexe C — Programmes de formation relatifs au marché du travail aux États-Unis — les quatre dernières décennies 95

Annexe D — Bibliographie 101

Liste des tableaux

Tableau 1 : Différences entre la formation et l'éducation 22
Tableau 2 : Approches du développement économique.....36
Tableau 3 : Sommaire des leçons tirées de la SCDÉA 51
Tableau 4 : Aperçu de quelques initiatives fédérales de développement économique des Autochtones au Canada entre les années 70 et 90.....60

Tableau A1 : Développement des ressources humaines au Canada — 1965-1971.....76
Tableau A2 : Développement des ressources humaines au Canada — 1972-1979.....78
Tableau A3 : Développement des ressources humaines au Canada — 1980-1989.....80
Tableau A4 : Programmes de la Planification de l'emploi 82
Tableau A5 : Développement des ressources humaines au Canada dans les années 90.....83

Tableau B1 : Description du Training for Aboriginals and Torres Strait Islanders Programme (TAP).....87
Tableau B2 : Programmes de formation australiens, 1970 à 1990.....92

Tableau C1 : Période de 1960 à 1990 99

1. Objet de l'examen de la documentation

Le présent rapport passe en revue les politiques et programmes relatifs à l'emploi, au marché du travail et au développement économique au Canada, aux États-Unis et en Australie. Il examine à la fois les programmes généraux et les initiatives destinées expressément aux peuples et aux collectivités autochtones.

1.1 Les constatations relatives à l'efficacité de la planification en matière de marché du travail et de développement communautaire pour les peuples autochtones

Nous passons en revue les descriptions générales des programmes de même que les recherches ayant comporté une composante statistique pour évaluer tel ou tel genre d'intervention axée sur le marché du travail. Notre objectif est double : i) résumer les conclusions des recherches qui ont eu lieu au cours des trente dernières années sur la planification du marché du travail et du développement économique; et ii) présenter des constatations relatives aux mesures qui se sont révélées efficaces ou qui pourraient se révéler efficaces pour répondre aux besoins particuliers des peuples autochtones du Canada. Nous nous sommes montrés sélectifs, mettant l'accent sur les études qui nous éclairent sur la conception et la mise en œuvre des programmes de ce genre. Nous ne nous arrêtons pas sur les diverses méthodes d'évaluation, à moins qu'elles ne se répercutent sur les constatations.

1.1.1 Les programmes destinés aux particuliers

Parmi les programmes du secteur public axés sur le marché du travail et le développement économique, les plus courants sont conçus pour accroître les chances des participants de trouver et de conserver un emploi. Ces interventions « globales », qui profitent aux travailleurs à titre individuel, vont normalement des programmes motivationnels et culturels jusqu'à la formation intensive permettant d'acquérir des compétences propres à un emploi particulier. Ces interventions « axées sur l'offre » sont dispensées par l'entremise du réseau public d'éducation et, de plus en plus souvent, par des formateurs du secteur privé mandatés par un organisme subventionné par l'État.

1.1.2 Les programmes destinés à renforcer les collectivités pour soutenir l'emploi et favoriser le développement de l'entreprise

Au cours des dix dernières années, le rôle de la collectivité dans le développement économique a suscité de plus en plus d'intérêt. Aujourd'hui, le développement

économique des collectivités est considéré comme une composante importante du bien-être des citoyens et on le cite souvent comme un élément vital pour les peuples autochtones du Canada. Des interventions comme celles qui ont pour objet de créer des infrastructures et de favoriser l'entrepreunariat et le leadership sont autant d'éléments du processus de développement des collectivités. Elles sont « axées sur la demande », parce qu'elles ont pour effet d'augmenter la demande de main-d'œuvre.

De plus, lorsqu'il est question de développement autochtone, on a généralement tendance à parler du développement au niveau communautaire, c'est-à-dire, en général, dans les réserves. Cependant, les Autochtones, particulièrement les jeunes, sont de plus en plus nombreux à vivre dans les grandes villes. L'amélioration du bien-être économique de ce groupe passera le plus vraisemblablement par l'acquisition des compétences grâce auxquelles ses membres pourront prendre leur place dans l'économie moderne. C'est pourquoi les constatations relatives aux programmes de formation destinés à la population dans son ensemble sont très pertinentes pour la présente étude.

1.2 Notre examen ne porte pas sur certaines politiques de bien-être social

Il y a une corrélation entre les politiques relatives à l'emploi, au marché du travail et au développement économique et la politique du bien-être social. L'aide au revenu et des politiques comme celles qui sous-tendent le Régime d'assistance publique du Canada ont des répercussions évidentes sur le bien-être des travailleurs. Dans le présent rapport, nous n'abordons pas directement de telles politiques de bien-être, sauf celles qui encouragent, incitent ou obligent les bénéficiaires de l'aide au revenu (bien-être social)[1] à trouver et à conserver un emploi à temps plein.

Les politiques en matière de santé influencent également le bien-être. La capacité d'apprendre et de travailler dépend clairement de l'état de santé mentale et physique. Nous ne verrons pas ici les politiques de la santé ni leur influence sur la planification du marché du travail et du développement économique.

Des mesures comme les programmes d'action positive constituent un autre moyen important d'accroître le bien-être économique de certains groupes. Même si elles ont de nettes répercussions sur les ressources humaines et le bien-être économique individuel, nous ne les aborderons pas dans notre examen.

Notre rapport se concentre également sur les programmes fédéraux. Il y a beaucoup de programmes provinciaux importants; cependant, ils n'ont pas souvent été évalués ou les évaluations dont ils ont fait l'objet ne sont pas facilement accessibles. De plus, une grande

---

1 Le Canada et les provinces financent un régime d'aide au revenu. On emploie fréquemment, particulièrement dans les ouvrages américains et le langage courant, les expressions « aide sociale » et « bien-être social ». Nous utilisons ici ces termes de façon interchangeable. En général, nous parlons de « bien-être social » lorsqu'il s'agit des programmes américains et de l'historique des programmes canadiens, et d'« aide au revenu » lorsqu'il est question de récents programmes financés par l'entremise du Régime d'assistance publique du Canada.

partie des mesures prises par les provinces pour aider les particuliers à trouver du travail est étroitement corrélée aux services sociaux et à l'éducation. Plus récemment, les autorités provinciales ont assumé la principale responsabilité de l'éducation et de la formation de la main-d'œuvre. Souvent, les programmes qu'elles offrent à ce titre sont semblables aux programmes administrés par le gouvernement fédéral et comptent de nombreux clients autochtones. Nous n'avons pas trouvé beaucoup de programmes provinciaux s'adressant exclusivement aux peuples autochtones.

Enfin, le système d'éducation a des liens évidents avec l'emploi et les marchés du travail. Nous n'examinons pas les politiques de l'éducation à proprement parler; cependant, l'une de grandes conclusions de notre examen des programmes de formation, c'est que la séparation de la formation professionnelle/de l'apprentissage des métiers du système d'éducation a eu des conséquences négatives sur la formation de la main-d'œuvre. De plus, on reconnaît généralement que le décrochage scolaire est un facteur important du chômage et de la non-employabilité de nombreux hommes, particulièrement les jeunes. La prévention du décrochage scolaire doit être le principal objectif des programmes actuels relatifs à l'emploi et au marché du travail, particulièrement pour les jeunes Autochtones.

1.3 Structure de l'examen

Dans le présent rapport, les interventions sont divisées en deux grandes catégories, selon qu'elles sont axées sur l'emploi/le marché du travail ou sur le développement économique, et chaque catégorie est abordée dans une section distincte. Chaque section examine divers sous-thèmes visant à clarifier ce que l'on sait des avantages nets de telles interventions.

- La section 2 présente un sommaire des interventions s'adressant aux particuliers, notamment les programmes d'éducation et de formation offerts aux personnes économiquement défavorisées, la formation destinée aux travailleurs déplacés, les programmes de transition entre l'aide sociale et le travail et de transition entre l'école et le travail, ainsi que la gestion des programmes de formation.

- La section 3 porte sur le développement économique des collectivités. On y présente les politiques de développement régional du Canada et des États-Unis. De plus, des études de cas relatives au développement autochtone dans les deux pays font ressortir les conditions préalables essentielles au développement économique des collectivités autochtones.

Trois annexes, qui résument l'évolution des politiques au Canada, aux États-Unis et en Australie depuis trente ans, serviront de documents de fond à la principale analyse, tout en illustrant le caractère diffus de l'évolution des politiques.

2. Les politiques et programmes d'emploi/du marché du travail destinés aux particuliers

Cette section résume les principales constatations qui peuvent être faites au sujet de la conception, de la mise en œuvre et de l'évaluation des programmes d'éducation et de formation depuis plus de trente ans. En termes généraux, ces programmes ont tenté de combler les lacunes en matière de compétences professionnelles et d'aider les bénéficiaires de l'aide au revenu à atteindre l'indépendance financière. Par « indépendance financière », on entend généralement un emploi offrant un salaire suffisamment élevé pour que les travailleurs (et leur famille) puissent en vivre.

2.1 Aperçu

Depuis le début des années 60, les gouvernements ont élaboré et financé de nombreux programmes d'éducation et de formation. La plupart ont fait l'objet d'évaluations plus ou moins complexes. La clientèle de ces programmes se composait des personnes qui semblaient vivre en permanence du bien-être social, des jeunes chômeurs, des travailleurs ayant perdu leur emploi à cause de la récession et de la restructuration des entreprises et des membres des groupes d'équité[2], ces gens étant considérés comme ayant besoin d'un meilleur accès à l'emploi.

La situation des Autochtones du Canada est comparable à la situation des membres de la population en général dont le niveau de scolarité et l'expérience de vie les excluent de l'emploi. On peut également faire des analogies avec certaines minorités raciales aux États-Unis, où la discrimination constitue un obstacle à l'emploi. Le statut juridique des Indiens inscrits au Canada est évidemment très différent de celui des Noirs aux États-Unis, mais la situation d'un grand nombre d'Autochtones non inscrits qui vivent en milieu urbain ne l'est pas. C'est pourquoi un examen approfondi des programmes d'éducation et de formation destinés à la population dans son ensemble peut nous éclairer au sujet des éléments sur lesquels pourrait reposer un processus viable de planification des ressources humaines pour les Autochtones qui vivent en milieu urbain au Canada.

Aux États-Unis, les programmes de lutte contre la pauvreté et les programmes dits « de la grande société » issus de l'activisme politique des années 60 sont à l'origine des programmes actuels d'éducation et de formation professionnelle destinés aux particuliers. Au Canada, la hausse systématique du chômage pendant les années 60 a donné lieu à la création du ministère de l'Emploi et de l'Immigration et à la consolidation des programmes fédéraux dans ce domaine. La stratégie canadienne Planification de l'emploi

2 Les groupes d'équité comprennent généralement les femmes, les minorités visibles ainsi que les minorités ethniques, religieuses et raciales.

et, plus récemment, les Initiatives stratégiques sont des exemples d'ententes cadres[3] qui ont contribué à façonner et à définir la politique fédérale dans ce domaine.

L'une des grandes différences entre le Canada et les États-Unis a trait à la marge de manœuvre et à l'autonomie relativement plus importantes dont bénéficie le gouvernement fédéral américain pour mettre ses programmes en œuvre. Au Canada, de nombreuses initiatives fédérales sont entreprises conjointement avec les provinces et, plus récemment, directement avec des organismes autochtones.

2.1.1 Les programmes axés sur le marché du travail et l'emploi pour les Autochtones au Canada

Entre le début des années 70 et la fin des années 80, les programmes axés sur le marché du travail et la formation à l'emploi ciblaient les collectivités autochtones et d'autres collectivités générales défavorisées.

- Le Programme d'aide à la création locale d'emplois (PACLE), lancé en 1973, était conçu pour renforcer les liens avec le marché du travail des personnes incapables de soutenir la concurrence au chapitre de l'emploi. Une évaluation a démontré que le programme avait eu une influence négligeable sur l'employabilité.

- La Stratégie d'emploi communautaire (SEC) du milieu des années 70 était conçue pour élargir les débouchés à l'intention des personnes qui éprouvaient des difficultés systématiques à trouver et à conserver un emploi. C'était une initiative conjointe du gouvernement fédéral et des provinces qui hésitaient à s'engager dans des projets à long terme; les collectivités ont donc été obligées de mettre l'accent sur les mesures de création d'emplois à court terme.

- Le Programme d'aide au développement économique local (ADÉL) de 1980 était conçu pour aider les collectivités qui connaissaient une croissance lente à jouer un rôle dans la création d'emplois dans le secteur privé par le développement d'entreprises locales.

- Le Programme de croissance locale de l'emploi (CLE) de 1983 découle de la restructuration des programmes de création directe d'emplois comme ADÉL. En 1986, il allait devenir le principal volet de la composante Aide au développement des collectivités. Une évaluation a permis de constater que le développement des collectivités se prêtait bien au développement du secteur de la petite entreprise.

- Le programme Aide au développement des collectivités (ADC) ciblait les collectivités non métropolitaines aux prises avec le marasme économique, un chômage élevé chronique et/ou une base économique limitée. Le programme était régi par les modalités de la stratégie Planification de l'emploi approuvées par le Conseil du Trésor.

---

3 Les ententes cadres regroupent divers programmes, initiatives ou ententes relevant d'une stratégie plus vaste. L'Entente cadre nationale conclue avec des organismes autochtones nationaux qui a mené à la négociation de nombreuses ententes bilatérales régionales en est un exemple.

Dans les années 90, divers changements ont été apportés aux programmes du marché du travail. Premièrement, jusque-là, les programmes axés sur le marché du travail et la formation à l'emploi de Développement des ressources humaines Canada ciblaient l'ensemble de la population canadienne et traitaient les peuples autochtones comme s'il s'agissait d'un groupe d'équité. Deuxièmement, depuis les années 70, ces programmes avaient été liés au développement économique communautaire, mais une fois le programme Aide au développement des collectivités transféré à Industrie Canada, ce rôle cessa. Troisièmement, des programmes distincts destinés aux peuples autochtones ont vu le jour en 1990 avec la stratégie Les chemins de la réussite, le cadre national qui fut mis en place ultérieurement et les récentes ententes bilatérales régionales.

La stratégie Les chemins de la réussite prévoyait pour la première fois des conseils autochtones de gestion de secteur qui allaient assurer la cogestion des programmes de Développement des ressources humaines Canada. Des ententes bilatérales régionales en vertu desquelles les collectivités autochtones peuvent concevoir et mettre en œuvre diverses composantes de programme ont succédé à la stratégie Les chemins de la réussite. Nous examinerons ces initiatives de façon plus détaillée dans le contexte de la politique fédérale de développement régional et communautaire au Canada, dans la section 3.4.

Le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien a reconnu que l'inefficacité du marché et des problèmes structurels entravaient l'harmonisation de l'offre et de la demande de main-d'œuvre. Il a mis sur pied une initiative intitulée Participation des Autochtones au marché du travail (PAMT) qui avait pour objet de mieux sensibiliser les employeurs, de promouvoir le recrutement de travailleurs autochtones et d'encourager des partenariats avec les entreprises. Un cadre d'évaluation a été établi et des données seront recueillies comme le nombre d'employeurs participants, les compétences acquises, la sensibilisation et les partenariats. Des instruments de collecte des données ont été élaborés et une base de données permettra d'assurer le suivi des indicateurs et des résultats du programme au cours des prochaines années.

2.2 Éducation et formation à l'intention des personnes économiquement défavorisées

L'expression « personnes économiquement défavorisées » recoupe un vaste éventail de personnes pauvres qui, généralement, sont peu scolarisées et ont peu de compétences professionnelles. Il peut s'agir de bénéficiaires de l'aide sociale, de décrocheurs scolaires et de travailleurs qui ont été déplacés par suite d'une restructuration d'entreprise. Les personnes économiquement défavorisées constituent le groupe cible le plus générique aux fins des programmes de mise à niveau de la scolarité et de formation. Habituellement, l'admissibilité à ces programmes n'est pas limitée aux bénéficiaires de l'aide sociale, aux travailleurs déplacés, aux prestataires de l'assurance-emploi ou aux membres des groupes d'équité. La seule exigence est que les participants soient en chômage et peu scolarisés. Ces programmes se démarquent d'autres programmes qui s'adressent exclusivement aux bénéficiaires de l'aide au revenu.

2.2.1 Les programmes destinés à l'ensemble de la population aux États-Unis

Aux États-Unis, les interventions offertes en vertu de la *Comprehensive Employment and Training Act* (CETA) et de la *Job Training Partnership Act* (JTPA) sont des exemples de programmes destinés à l'ensemble de la population (dont on trouvera un bref sommaire dans Grubb, 1995). Au Canada, les divers programmes offerts en vertu de la stratégie Planification de l'emploi et des Initiatives stratégiques[4] en sont des exemples. Ils comprennent généralement les éléments suivants : formation magistrale, formation en cours d'emploi, expérience de travail, mise à niveau de la scolarité et dynamique de la vie, notamment aide à la recherche d'emploi, rédaction d'un c.v., techniques d'entrevue et motivation. Dans certains cas, la dynamique de la vie peut également comprendre la gestion du temps, l'établissement d'un budget et l'acquisition d'autres aptitudes personnelles et organisationnelles. Les participants présentent généralement de graves lacunes sur le plan de la scolarité et de la formation qui les empêchent de trouver des emplois ailleurs que dans le marché du travail occasionnel[5].

Au début, les interventions de ce genre étaient évaluées selon une méthode quasi expérimentale (régression)[6]. En général, les résultats obtenus par les sujets (les participants) sont comparés à ceux des groupes témoins (des « individus identiques » qui n'ont pas participé). Habituellement, la sélection des groupes témoins représente un défi de taille, mais les chercheurs ont élaboré des méthodes ingénieuses pour compenser certaines lacunes dans la conception des études[7].

Certaines études longitudinales, notamment la « Panel Study on Income Dynamics », ont fait le suivi des participants à tel ou tel programme pendant une période prolongée. Elles ont démontré qu'il y avait une « détérioration » de l'effet du programme, en ce sens que les participants ayant reçu de la formation se sont tournés à nouveau vers le bien-être social après avoir passé un certain temps sur le marché du travail.

---

4 La stratégie Planification de l'emploi comprenait également d'importants programmes destinés aux entreprises et aux collectivités.

5 Le marché du travail occasionnel se caractérise par des emplois à temps plein et à court terme, qui sont généralement rémunérés au salaire minimum ou à un salaire légèrement plus élevé. Les employés ont généralement peu d'avantages sociaux, ne sont pas représentés par un syndicat et n'ont pas droit à la formation en cours d'emploi offerte par l'entreprise.

6 Dans le cadre d'une évaluation quasi expérimentale, les participants sont répartis selon divers volets de l'intervention et il existe des groupes témoins de non-participants pour lesquels on a des données relatives aux résultats obtenus. L'évaluation a pour objet d'estimer une relation statistique entre les différents volets (selon l'intensité de la formation, par exemple : nombre d'heures de cours, nombre de cours, voire même une variable nominale pour représenter la participation à un cours) et les résultats (mesurés selon l'augmentation du salaire, la conservation de l'emploi, etc.). Les modèles comprennent diverses variables de contrôle statistique, notamment l'âge, le sexe, la scolarité et l'origine ethnique. Il est délicat de faire de telles analyses. Comme Lalonde (1995) le fait remarquer : « des estimations non biaisées de l'incidence de la formation dépendent à la fois des critères utilisés pour sélectionner le groupe témoin et des paramètres des équations de la rémunération et de la participation au programme » [traduction] (p. 155 de l'anglais).

7 Bell et coll. (1995) passent ces documents en revue et font valoir que les personnes qui se sont inscrites à un programme mais qui n'ont pas encore été acceptées constituent un groupe témoin idéal.

Récemment, les économistes ont adopté des méthodes expérimentales (attribution aléatoire) pour répartir les participants entre les divers volets[8]. De telles études ont généralement été élaborées dans le contexte des programmes de travail obligatoire, dans le cadre desquels la formation obligatoire peut être attribuée au hasard, ce qui permet de surmonter certains problèmes d'ordre éthique, qui se posent lorsqu'on refuse la formation à certaines personnes.

Lalonde (1995) a résumé quelques-unes des trente études les plus importantes ayant porté sur la *Manpower Training Development Act* (MTDA) et la CETA, qui ont montré que ces interventions, comprenant généralement diverses combinaisons de formation magistrale et de formation en cours d'emploi de même que des cours de dynamique de la vie, ont donné des résultats décevants. Les femmes en ont généralement tiré profit en affichant des gains au chapitre du salaire et de l'emploi après le programme. Les augmentations salariales peuvent généralement aller jusqu'à 3 000 $ par année dans le cadre de certains programmes (Ashenfelter et Card, 1985), mais elles oscillent habituellement entre 500 $ et 700 $ par année. Chez les hommes, les gains sont moins élevés, alors que chez les jeunes, les résultats sont décevants, voire même négatifs.

Le fait que des programmes différents puissent afficher des résultats aussi divergents se révèle inquiétant. On peut penser que les chercheurs ont recours à des méthodes différentes ou que les programmes eux-mêmes présentent des différences fondamentales sur le plan de la conception et de la mise en œuvre, ou les deux. Lalonde (1995) est convaincu que de légères différences entre les méthodes statistiques et la composition des groupes de référence expliquent cette variabilité. Barnow (1987), qui s'est penché sur cette variabilité, en conclut lui aussi que « les grands écarts dans les estimations de l'incidence montrent que les résultats dépendent beaucoup des méthodes utilisées » [traduction] (p. 189 de l'anglais).

En 1996, le « General Accounting Office[9] » a évalué un vaste éventail de programmes de formation dispensés en vertu de la JTPA, et ses conclusions sont systématiquement négatives. Les programmes n'ont pas permis aux participants de gagner un salaire plus élevé après la formation, pas plus qu'ils n'ont réduit les périodes d'aide sociale.

Heckman (1996) tire les mêmes conclusions d'une vaste recension. S'inspirant de recherches effectuées par Lynch (1992) et par Lillard et Tan (1986), il fait valoir que la formation dispensée par le secteur privé a un taux de rendement plus élevé que la formation dispensée par le secteur public. En général, la formation offerte par un employeur du secteur privé, si elle est dispensée à des personnes qui sont sur le point de

---

8 Lalonde (1995) précise que les méthodes expérimentales sont entachées de biais de sélection, en ce sens que les personnes qui s'inscrivent à un programme ne présentent pas les mêmes caractéristiques que celles qui ne s'y inscrivent pas. De plus, il est difficile de procéder à une attribution aléatoire puisque, selon cette méthode, les administrateurs de programme doivent exclure des programmes certains clients qui, en apparence, mériteraient d'en profiter. De tels problèmes d'ordre éthique sont difficiles à résoudre, et les protocoles de recherche sont parfois sabotés par des administrateurs de programme bien intentionnés.

9 General Accounting Office. *Job Training Partnership Act : Long-term earnings and employment outcomes*, Washington, D.C., 1996.

se voir offrir un emploi, aura des taux de succès élevés. Comme les employeurs font une sélection préliminaire des candidats avant de leur offrir ces programmes, une grande partie de ce rendement plus élevé est attribuable au processus de sélection [10]. Heckman préconise également l'investissement dans l'éducation publique. Il affirme que le rendement de l'investissement dans l'éducation formelle des jeunes est le plus élevé parce qu'il s'échelonne sur une durée de vie plus longue et qu'« un apprentissage précoce engendre un apprentissage ultérieur » [traduction] (p. 340 de l'anglais).

Récemment, Friedlander et Greenberg (1997) ont fait une synthèse des ouvrages publiés sur les programmes de formation destinés aux personnes économiquement défavorisées. Cette synthèse comprenait entre autres les études les plus récentes de la JTPA[11]. Ces deux auteurs confirment les conclusions que Lalonde avait publiées dix ans plus tôt, à savoir :

- que les programmes de formation destinés aux personnes défavorisées ont produit de modestes effets positifs sur le plan de l'emploi et de la rémunération chez les hommes et les femmes adultes, effets qui, grosso modo, correspondent aux ressources qui y ont été consacrées.

- que ces programmes n'ont pas permis de réaliser des progrès importants lorsqu'il s'agissait de réduire la pauvreté, l'inégalité du revenu ou le recours au bien-être social.

- qu'en dépit du grand nombre d'évaluations qui ont été faites au sujet des programmes de formation gouvernementaux et de l'élaboration de diverses méthodes d'évaluation sophistiquées, on sait peu de chose sur les genres de formation qui donnent les meilleurs résultats, l'efficacité de la formation pour certains groupes démographiques et les politiques appropriées pour renforcer l'effet global (p. 1810).

Friedlander et Greenberg font remarquer que ce sont les femmes adultes qui profitent le plus de la formation, bien que de récentes évaluations de la JTPA témoignent de modestes effets positifs chez les hommes. Chez les jeunes, les répercussions varient; mis à part le Job Corps (voir la section 2.2.2), il est difficile de déterminer quels ont été pour eux les répercussions positives systématiques sur les salaires et le recours au bien-être social. Comme les programmes ne touchent qu'une partie des assistés sociaux, leurs effets financiers d'ensemble sont limités. En d'autres termes, le taux de rendement global du point de vue de la diminution du recours au bien-être social est infime.

On ne sait pas non plus au juste si, en élargissant les programmes, on ne risque pas d'intégrer des candidats moins qualifiés qui ne profiteraient pas du programme de formation. Il s'agit là d'une question complexe qui laisse penser que beaucoup de gens ont besoin d'une aide qui va au-delà de la portée de telles interventions. Les rechutes sont

---

10 Phénomène dit de « l'écrémage », sur lequel nous reviendrons plus loin.

11 Il y a des différences importantes entre les programmes dispensés en vertu de la JTPA et les programmes dispensés en vertu de la CETA. L'une des plus importantes est le recours, en vertu de la JTPA, à des partenariats avec d'autres paliers de gouvernement, des entreprises privées et des organismes non gouvernementaux. Cette formule augmente la flexibilité des programmes en ce qui concerne les endroits où la formation en cours d'emploi est offerte.

également fréquentes — un grand nombre de participants se tournent à nouveau vers le bien-être social après un bref passage sur le marché du travail. Enfin, les programmes de formation n'ont pas la même influence à long terme que les améliorations de l'éducation formelle.

En résumé, après trente ans, la formation à l'emploi aux États-Unis a permis de réaliser de légers gains au chapitre de la rémunération des participants, et les investissements publics qui y ont été consacrés affichent un rendement relativement faible.

2.2.2 Le Job Corps — un programme efficace

Mis sur pied en 1964, le Job Corps est l'un des plus anciens programmes parmi l'éventail des programmes de formation professionnelle. Ses principales caractéristiques sont un processus rigoureux de sélection[12] et une formation en internat, grâce à laquelle les jeunes hommes pauvres sortent de leur milieu de vie habituel. Le programme repose sur le principe voulant que « les pauvres soient prisonniers d'une culture de la pauvreté intergénérationnelle et que la meilleure façon de la combattre soit d'offrir des services intensifs aux jeunes » [traduction] (Levitan et Gallo, 1988).

Selon Levitan et Gallo, le Job Corps affiche d'excellents résultats, à condition que les participants y demeurent jusqu'à la fin du programme. Ceux qui partent avant la fin sont beaucoup plus difficiles à placer et, en général, leurs salaires sont plus faibles et leurs emplois durent beaucoup moins longtemps. La principale caractéristique du programme semble être que la formation est offerte en internat et qu'elle met l'accent sur des aptitudes scolaires de base, particulièrement la lecture et l'écriture.

Lalonde (1995) a fait une analyse critique de certaines données voulant que le Job Corps présente des avantages nets de 5 590 $ sur le plan des coûts sociaux[13]. Une bonne partie de cette somme est attribuable aux économies réalisées au chapitre des coûts sociaux des crimes que les participants auraient commis s'ils n'avaient pas participé au programme. Quoi qu'il en soit, les évaluateurs considèrent en général que le Job Corps est un programme efficace, bien que coûteux (environ 16 000 $US par année en 1985).

De toute évidence, un programme offert en internat risque d'être mal vu si on envisage de l'intégrer aux programmes de développement des ressources humaines destinés aux jeunes autochtones. Cependant, la formation des jeunes hommes s'est révélée difficile et, compte tenu des attraits du style de vie des bandes dans de nombreuses grandes villes canadiennes, une formation qui soustrait les jeunes à ce milieu peut avoir de meilleures chances de réussite que d'autres formules. Une formation en internat adaptée aux Autochtones et qui reposerait sur des valeurs culturelles appropriées aurait certainement peu de rapports avec l'ancien système des pensionnats. Cependant, c'est une option

---

12 La participation est limitée à des jeunes hommes qui ont entre 16 et 25 ans. Ils doivent être économiquement défavorisés, répondre aux critères d'admission dans les Forces armées, vivre dans un milieu qui « limite considérablement » leurs chances de participer à d'autres programmes et ne pas afficher de problèmes médicaux ou comportementaux (toxicomanie et alcoolisme).

13 Selon des estimations de Charles Maller et coll., *Evaluation of the Economic Impacts of the Job Corps Program : Third Follow-up Report*, Mathematica Policy Inc., 1992.

coûteuse par rapport à l'éducation et à la formation ordinaires dans la collectivité qui comportent une formation magistrale et une formation en cours d'emploi. D'un autre côté, de tels programmes ne se sont généralement pas révélés efficaces.

2.2.3 Le Center for Employment Training (CET) — une formule qui semble prometteuse

Ces dernières années, des auteurs comme Giloth, Harrison et Weiss (1998) ont parlé d'un développement économique centré sur l'emploi qui met l'accent sur de « bons » emplois dans les collectivités à faible revenu. Ils affirment que les programmes traditionnels d'emploi et de formation ne se sont pas révélés efficaces pour la plupart des clientèles, particulièrement les collectivités à faible revenu. Le développement économique centré sur l'emploi « met l'accent sur les résultats sur le plan de l'emploi, et non pas seulement sur l'adaptation économique, la création de nouvelles entreprises, la préparation à l'emploi ou l'intégration à la population active » [traduction] (Giloth, 1998). Ces « programmes de formation centrés sur l'employeur sont censés donner le meilleur rendement, particulièrement dans le cas des groupes, comme les jeunes qui ne vont plus à l'école, pour qui pratiquement aucun des programmes existants ne s'est révélé efficace » [traduction] (Bishop, 1994; Knocke et Kalleberg, 1994; Batt, 1993).

Parallèlement au Job Corps, ces auteurs sont convaincus que le Center for Employment Training (CET) de San José, qui dessert une vaste clientèle mexicaine, est l'un des programmes de formation les plus innovateurs et les plus efficaces. On pense que ce programme axé sur l'emploi est efficace parce qu'il combine diverses stratégies, notamment des programmes de transition entre le bien-être social et le travail, la formation professionnelle et des initiatives de développement économique. Son financement provient de diverses sources (Giloth, 1998).

Lautsh et Osterman affirment également que l'efficacité du CET s'explique par ses liens étroits avec les employeurs et son modèle d'organisation communautaire : « ce qui distingue le CET, ce sont ses efforts pour modifier le milieu de vie de sa clientèle » [traduction] (Lautsh et Osterman, 1998). Des programmes de ce genre pourraient se révéler prometteurs dans les collectivités autochtones à faible revenu, dans lesquelles on trouve de solides organismes de développement communautaire ayant des liens avec des employeurs locaux.

2.3 Formation destinée aux travailleurs déplacés

Les pouvoirs publics ont accordé la priorité à la formation des travailleurs déplacés par suite de fluctuations saisonnières de l'emploi ou de restructurations industrielles. Ce groupe n'est pas économiquement défavorisé, en ce sens que beaucoup de ses membres ont terminé leurs études secondaires et ont de l'expérience de travail.

La formation destinée aux travailleurs déplacés semble présenter un rendement un peu plus élevé que la formation des personnes économiquement défavorisées. Kodrzycki (1997) fait remarquer que les travailleurs déplacés qui suivent à la fois des cours de formation professionnelle et de formation générale gagnent habituellement davantage

après le licenciement. Cependant, à l'aide de micro-données, l'auteure montre que cette augmentation du revenu est souvent attribuable au fait que les travailleurs se sont servis de la formation professionnelle pour accéder à une profession où les salaires sont plus élevés. Ce n'est pas la formation en soi qui explique les salaires plus élevés, mais plutôt le fait que la formation mène à une nouvelle carrière — en ouvrant de nouvelles portes. De plus, et c'est là un facteur essentiel, les travailleurs déplacés sont souvent plus scolarisés que les assistés sociaux.

Leigh (1990) passe en revue divers programmes américains, canadiens et australiens. Même s'il se concentre sur la formation des travailleurs déplacés, il examine un éventail assez vaste de programmes. Voici ses constatations :

- Les études canadiennes et australiennes présentent elles aussi des conclusions généralement négatives, tout comme les évaluations des programmes américains. Par exemple, l'évaluation du Programme national de formation en établissement du Canada a permis de constater que la formation professionnelle n'avait donné lieu à aucun gain sur le plan du salaire ou de la rémunération annuelle. En Australie, il a été démontré que les Labour Adjustment Training Arrangements avaient eu pour effet de diminuer les chances de réemploi, peut-être parce que la formation professionnelle n'était pas appropriée ou qu'elle avait retardé l'aide à l'emploi.

- En ce qui concerne le Programme de formation industrielle de la main-d'œuvre du Canada (qui achetait de la formation en cours d'emploi auprès d'employeurs du secteur privé), il a eu peu d'influence sur les salaires hebdomadaires.

- Dans une conclusion importante, Leigh fait valoir que ce sont les mesures d'aide à la recherche d'emploi qui sont les plus avantageuses pour les travailleurs déplacés, par rapport à la formation générale ou à la formation professionnelle.

Dans une récente étude portant sur la formation des prestataires d'assurance-chômage (AC) au Canada, Park et coll. (1996) ont constaté que les résultats de cette formation affichent de grands écarts. La formation offerte aux prestataires pendant qu'ils touchent des prestations d'AC (c'est le prestataire qui doit prendre les dispositions nécessaires pour payer le cours), les programmes visant à aider les femmes à réintégrer la population active et la formation ayant pour objet de répondre à des pénuries projetées de main-d'œuvre ont des taux de rendement élevés. La formation à temps partiel ou la formation destinée aux chômeurs de longue date ont des rendements plus faibles, voire même nuls.

Un récent projet connexe a été offert au Canada; il s'agit du projet de supplément de rémunération (SR), qui, comme son nom l'indique, a pour objet d'offrir un supplément de rémunération aux travailleurs déplacés et aux prestataires d'assurance-chômage[14]. Un

14 Le régime d'assurance-chômage a été remplacé par le régime d'assurance-emploi. Celui-ci est financé par des cotisations versées par le travailleur et l'employeur, mais l'admissibilité aux prestations repose sur les heures de travail, plutôt que sur les semaines assurées. Les prestations sont rajustées en fonction de la moyenne du salaire au cours des semaines ayant précédé la cessation d'emploi, plutôt que selon le salaire réel; les prestations sont réduites pour les utilisateurs fréquents; le programme prévoit un supplément pour les bas salariés et récupère davantage de prestations par le biais de l'impôt sur le revenu.

travailleur déplacé ou un prestataire d'AC peut toucher un supplément salarial pendant une période limitée, à condition que l'emploi commence peu après le licenciement et que le salaire soit moindre que celui de l'emploi précédent. En ce qui concerne le rapport de rentabilité des programmes de formation, les résultats sont mitigés. Étant donné l'augmentation de la rémunération pour l'ensemble des participants, les avantages dans l'ensemble sont supérieurs aux coûts.

En général, la formation dispensée aux travailleurs déplacés semble avoir un rendement plus élevé que la formation destinée aux personnes économiquement défavorisées. Les travailleurs déplacés sont plus scolarisés et, en général, les participants ont une solide expérience de travail, deux facteurs qui représentent des avantages importants lorsqu'il s'agit de retrouver son indépendance financière.

Ces évaluations confirment à quel point il est important de terminer ses études secondaires. Une formation à court terme dispensée à des participants peu scolarisés donnera toujours des résultats médiocres à long terme.

2.4 Les programmes de transition entre le bien-être social et le travail

Parallèlement aux plus récents programmes de formation à l'emploi destinés aux personnes économiquement défavorisées, on retrouve des programmes conçus pour réduire le nombre élevé et croissant de cas de bien-être social[15]. Il existe un sous-ensemble important de programmes qui ciblent les bénéficiaires d'aide sociale, dits « programmes de travail pour les assistés sociaux ». Dans le cadre de tels programmes, les bénéficiaires d'aide sociale sont généralement tenus de participer à des volets d'aide à la recherche d'emploi et de travail obligatoire (travail non rémunéré et services communautaires en échange du bien-être social) et à d'autres volets d'éducation et formation. En général, les mères qui ont de jeunes enfants à la maison en sont exemptées.

Le premier programme américain à encourager les mères vivant du bien-être social à travailler était le Work Incentive (WIN), lancé en 1967. En vertu de ce programme, les bénéficiaires de l'AFDC (Aid to Families with Dependent Children) pouvaient conserver une partie de leur salaire si elles travaillaient. Tout au long des années 80, les budgets destinés à WIN ont diminué. Divers États y ont réagi en créant des projets pilotes pour vérifier l'efficacité de mesures visant à encourager les assistés sociaux de longue date à trouver du travail. Ces projets pilotes reposaient sur un vaste éventail de mesures d'incitation et de pénalités pour amener les assistés sociaux à trouver du travail. La

15 Whitman (1987) rend bien l'atmosphère qui régnait à la fin des années 80 et qui est à l'origine de récentes réformes législatives. Selon lui, le principal élément qui explique pourquoi des lois plus strictes visant à limiter l'admissibilité au bien-être social ont remporté un tel soutien, c'est le grand nombre de familles monoparentales qui ont eu recours à l'AFDC pendant plus de 10 ans. Selon Blank (1997), les raisons de la hausse des cas qu'on a constatée aux États-Unis après 1990 sont les augmentations du nombre de cas d'enfants seulement (prestations versées directement à un enfant), une augmentation attribuable à la dernière récession, et une augmentation à long terme qui ne s'explique pas facilement. Le soutien que le public accorde à ces moyens plus vigoureux de traiter les cas de bien-être social semble s'expliquer par une certaine frustration devant le problème insoluble que représente le recours à long terme au bien-être social.

Manpower Demonstration Research Corporation a évalué ces projets pilotes au moyen de diverses méthodes expérimentales[16]. Selon Burtless (1992), les résultats sont clairs :

- Les projets pilotes qui exigeaient des services communautaires et qui n'offraient pas d'aide à la recherche d'emploi ont eu peu d'effet sur les salaires ou sur le recours au bien-être social.

- Les projets qui favorisaient largement la participation ont donné les meilleurs résultats du point de vue de l'augmentation du revenu.

- Les programmes ultérieurs qui ont intégré une composante d'expérience de travail ont également réussi à relever le revenu des assistés sociaux.

- Même si un grand nombre de participants à ces programmes avaient un revenu plus élevé, le fisc en a pris sa part en réduisant le montant des prestations. La rémunération nette des bénéficiaires a donc été réduite[17].

L'augmentation modeste du revenu net n'a pas encouragé beaucoup de participants à cesser de compter sur le bien-être social de façon permanente. Ces résultats sont les mêmes que ceux des évaluations de la formation. Le travail obligatoire dans les années 80 n'a pas réduit le recours au bien-être social et a eu peu d'influence sur la pauvreté.

Bell et Orr (1989) sont plus optimistes dans leurs conclusions. Ils ont analysé les projets pilotes de sept États et ont constaté que « dans le cas de six des sept projets examinés, les programmes de formation et d'emploi subventionné ont donné lieu à des augmentations significatives du revenu et à des réductions de la dépendance envers le bien-être social pendant au moins l'une des deux années ayant suivi le projet. L'emploi subventionné est un outil rentable pour améliorer la situation économique des assistés sociaux » [traduction] (p. 59 et 60 de l'anglais).

Dans les années 90, les législateurs des États-Unis et, dans une moindre mesure, ceux du Canada, étaient encore plus convaincus qu'il y avait moyen de réduire considérablement le nombre de cas d'aide sociale à long terme en adoptant des incitatifs et des pénalités, particulièrement pour les adultes qui n'avaient aucun obstacle physique ou intellectuel les empêchant de travailler. Les récentes limites de temps qui ont été imposées sur le plan de

16 Ces études ont pu répartir les assistés sociaux entre différentes composantes, conformément à la loi. Comme les programmes étaient obligatoires, plusieurs des problèmes inhérents à l'attribution aléatoire ont pu être réglés.

17 La plupart de ces programmes ont réussi à régler le problème de la contre-incitation. Contrairement à la majorité des programmes classiques d'aide sociale, ces programmes de transition entre l'aide sociale et le travail ont autorisé les participants à conserver une partie de leur rémunération sans que leurs prestations d'aide sociale ne soient réduites en conséquence.

l'admissibilité à l'AFDC aux États-Unis et aux programmes provinciaux du Canada, comme « De l'aide sociale à l'emploi »[18], le démontrent bien.

Aux États-Unis, les programmes JOBS, GAIN (Greater Avenues for Independence) et Project Independence ont mis l'accent sur des mesures à court terme, par exemple la recherche d'emploi et une mise à niveau rapide des compétences générales, plutôt que sur la formation professionnelle à plus long terme. Ils semblent s'inspirer du principe qu'il faut stimuler le processus de retour au travail et faire profiter de nombreux participants des fonds disponibles. En général, la plupart des évaluations des initiatives de ce genre ont montré des augmentations statistiquement significatives au chapitre de la rémunération, mais les chances de se sortir du bien-être social n'ont pas changé.

Trois conclusions sont importantes :

- De tels programmes ne sont pas efficaces lorsque l'économie tourne au ralenti.

- Les répercussions les plus importantes se sont manifestées chez les participants les moins aptes à travailler, ce qui contredit l'idée reçue voulant que les participants les plus aptes à travailler soient les plus susceptibles de trouver un emploi à temps plein et les plus faciles à placer.

- Comme les gains au chapitre de la rémunération ont été limités, la réduction équivalente dans les versements d'aide sociale a été, elle aussi, limitée.

Selon le plus récent examen des mesures de travail obligatoires aux États-Unis (O'Neill et O'Neill, 1995), « rien ne prouve que l'un ou l'autre de nombreux programmes d'éducation, d'emploi et de formation auxquels les clients de l'AFDC ont pu ou ont dû s'inscrire depuis 1967 ont eu une influence significative sur la durée de l'aide sociale » [traduction] (p. 108 de l'anglais).

Les auteurs ajoutent qu'il « s'est révélé extrêmement difficile pour les programmes gouvernementaux, quels qu'ils soient, de transformer un sous-groupe de clients ayant de multiples problèmes en travailleurs qui peuvent gagner un salaire suffisamment élevé pour faire vivre leur famille et compenser les avantages offerts aux bénéficiaires de l'aide sociale » [traduction] (p. 109 de l'anglais).

Au Canada, la sécurité sociale s'inscrit dans un contexte différent du contexte américain. Il n'existe pas ici de programme national de bien-être social : le Régime d'assistance

---

18 Selon l'initiative « De l'aide sociale à l'emploi » du gouvernement du Manitoba, quiconque touche des prestations d'aide au revenu doit s'inscrire à un projet ou à un programme visant à accroître son employabilité. Les parents seuls qui ont des enfants de moins de six ans ou des enfants handicapés ne sont pas tenus de s'inscrire à de tels programmes. Pour les autres clients, l'admissibilité à l'aide au revenu est assortie « d'attentes en matière de travail » et des sanctions sont prévues, c'est-à-dire que les prestations des clients qui ne participent pas sont réduites. Les mesures de renforcement de l'employabilité vont d'un cours sur la recherche d'emploi et de brèves séances de mise à niveau des compétences pour les clients jugés aptes à l'emploi jusqu'à une formation plus poussée en matière de compétences générales et de dynamique de la vie pour ceux qui doivent surmonter de plus grands obstacles pour atteindre l'indépendance financière.

publique du Canada (RAPC) prévoit plutôt des modalités fédérales-provinciales de partage des coûts de l'aide au revenu. Chaque province administre son propre programme d'aide au revenu[19]. La plupart des provinces ont recours à des critères fondés sur un examen des besoins et réduisent les prestations si le bénéficiaire décroche un emploi ou touche un autre revenu. On reconnaît généralement qu'il s'agit là d'un important facteur de dissuasion au travail, puisque chaque dollar tiré d'un emploi donne lieu à une réduction équivalente des prestations.

Au Canada, le Projet d'autosuffisance (PAS) se veut comme une « solution de rechange destinée à encourager les prestataires d'aide sociale à travailler, par une limitation des effets de dissuasion, tout en leur permettant d'augmenter considérablement leur revenu » (Card et Robbins, 1996, p. 16). Le programme comporte trois caractéristiques :

- un incitatif financier pour encourager le travail;
- un taux marginal d'imposition peu élevé sur la rémunération;
- l'exigence, pour les participants, d'accomplir au moins 30 heures de travail par semaine.

Ce projet avait pour objet de déterminer si de telles mesures d'incitation pouvaient encourager les bénéficiaires de l'aide au revenu à atteindre la pleine indépendance financière. Selon les premières constatations, le PAS encourage les bénéficiaires à chercher et à conserver un emploi à plein temps. En un peu plus d'un an, la proportion des anciens bénéficiaires de l'aide au revenu qui ont participé au PAS et qui ont trouvé du travail était sensiblement plus élevée que dans le groupe témoin.

Étant donné le pessimisme qui se dégage de la documentation sur les programmes de formation et de travail obligatoire, les incitatifs financiers de ce genre, qui encouragent les participants à trouver du travail, gagneront vraisemblablement en popularité. Il est également important de faire remarquer que les strictes mesures de travail obligatoire et de restriction de l'admissibilité qui ont été adoptées aux États-Unis ne l'ont pas encore été au Canada, bien que l'Ontario et l'Alberta s'en soient beaucoup rapprochés.

2.5 La transition entre l'école et le monde du travail

Comme nous l'avons vu en introduction, nous n'avons pas examiné l'influence du système et des politiques d'éducation sur la planification en matière d'emploi et de marché du travail. Cependant, il existe des corrélations importantes entre la planification des ressources humaines et l'éducation — particulièrement en ce qui concerne la façon dont la formation professionnelle et l'apprentissage des métiers sont intégrés au curriculum scolaire. Les ouvrages publiés sur la transition entre l'école et le monde du travail nous éclairent sur les raisons pour lesquelles divers programmes de formation n'ont pas donné de bons résultats.

19 Dans certaines provinces, il arrive parfois que les municipalités aient le pouvoir discrétionnaire de modifier les critères d'admissibilité et les versements, mais ces arrangements sont en train d'être éliminés graduellement.

L'un des aspects importants de la planification des ressources humaines est celui de la transition entre l'école et le monde du travail. Par ailleurs, on reconnaît de plus en plus qu'il faut prendre les moyens d'inciter les étudiants à poursuivre leurs études formelles le plus longtemps possible. Les évaluations confirment la valeur de l'éducation formelle de base comme fondement de la formation professionnelle et du succès éventuel lorsqu'il s'agira de décrocher et de conserver un emploi.

Une des grandes raisons évoquées pour expliquer le décrochage avant la fin du secondaire, particulièrement chez les jeunes hommes, est que le lien entre les études et la préparation à l'emploi n'est pas expliqué assez clairement. Les éducateurs et les parents sont donc de plus en plus nombreux à reconnaître qu'il faut renforcer la pertinence des études par rapport à l'emploi, afin de conserver l'intérêt de la plupart des étudiants, particulièrement les jeunes hommes.

Aux États-Unis, la *School to Work Opportunities Act* (STWOA) fait appel aux employeurs et aux écoles publiques pour qu'ils « mettent sur pied des arrangements plus efficaces entre l'école et le monde du travail pour les jeunes » [traduction] (Urquiola et coll., 1997). Au début, les stratégies de transition entre l'école et le monde du travail ciblaient les élèves qui n'étaient pas destinés à poursuivre des études collégiales. Ces cours traditionnels « de métier » stigmatisaient les étudiants et ont été remplacés par des programmes plus vastes. Récemment, on a donné une nouvelle orientation aux initiatives, qui intègrent désormais les volets travail et formation professionnelle au curriculum de tous les élèves du secondaire.

Parmi les principales caractéristiques des mesures de transition entre l'école et le monde du travail, on retrouve l'intégration des cours généraux et des cours professionnels, une formation reposant sur le travail, la création de cheminements clairs entre les études secondaires et postsecondaires ainsi que l'intégration de la formation technique à des cours collégiaux et universitaires de quatre ans. En général, dans le cadre de ces programmes, les élèves du secondaire font un stage de deux ou trois mois auprès d'un employeur et se voient reconnaître des unités de cours s'ils mènent le stage à bien.

Le processus de transition entre l'école et le monde du travail a pour objet d'établir des liens entre le monde du travail d'une part, et le système d'éducation publique et les études postsecondaires d'autre part, selon le principe voulant que même les élèves qui se proposent de poursuivre leurs études tirent profit d'une exposition au monde du travail. Le fait que les élèves qui se proposent d'aller à l'université soient intégrés à ces programmes supprime le stigmate qu'ils représentent pour les élèves qui n'iront pas au collège.

Parmi les évaluations des programmes de transition entre l'école et le monde du travail faites par Urquiola et coll. (1997), on retrouve les suivantes :

- Une évaluation du Wisconsin Youth Apprenticeships Program a permis de constater que les mesures de transition entre l'école et le monde du travail avaient eu des répercussions significatives sur le rendement à l'école (réduction de l'absentéisme,

meilleures notes) et avaient amélioré les résultats sur le marché du travail après l'obtention du diplôme.

- Le Manufacturing Technology Partnership Program est un programme conjoint des United Auto Workers et de la General Motors, qui a pour objet d'attirer davantage de travailleurs appartenant à des groupes minoritaires et de femmes dans l'industrie de l'automobile. Le programme a donné de bons résultats dans l'ensemble, mais cela peut s'expliquer davantage par le généreux financement fourni par GM et les emplois syndiqués très bien rémunérés dans ce secteur d'activité plutôt que par les caractéristiques du programme en soi.

Urquiola et coll. citent plusieurs autres évaluations, mais ils sont obligés de conclure que « même à petite échelle, la plupart des évaluations n'ont pas donné de résultats clairs au sujet des programmes individuels ». Ils croient également qu'il est peu probable qu'on puisse évaluer les mesures de transition entre l'école et le monde du travail au moyen de méthodes reposant sur l'attribution aléatoire, formule que la plupart des chercheurs préconisent pour évaluer les répercussions de la formation professionnelle. Comme la mise en œuvre des mesures de transition varie beaucoup, il est impossible de faire les évaluations strictement contrôlées qu'appellent les évaluations reposant sur une attribution aléatoire. De plus, les mesures de transition entre l'école et le monde du travail sont à la disposition de tous les élèves d'une école, de sorte que d'un point de vue éthique, il est impossible de procéder à une sélection aléatoire.

Les mesures de transition entre l'école et le monde du travail ont rapidement fait contrepoint à la fragmentation entre l'éducation et la formation. Elles n'étaient pas le résultat direct de l'échec apparent des stratégies de formation, mais représentaient plutôt une voie parallèle. L'intégration de la formation professionnelle et de la formation générale permet de répondre aux nombreuses critiques dont avaient fait l'objet les programmes de formation et de travail obligatoire. Ainsi, les ouvrages publiés sur la transition entre l'école et le monde du travail permettent de mieux voir les conséquences à long terme de la réforme de l'éducation sur la planification des ressources humaines.

Encore ici, les recherches canadiennes ont tendance à être plus diffuses, plusieurs études ayant examiné la transition entre l'école et le monde du travail. Lowe et Krahn (1995) examinent dans quelle mesure les diplômés du secondaire s'inscrivent de leur propre initiative à une formation axée sur le marché du travail. À partir de données longitudinales, ils constatent que de nombreux jeunes travailleurs souscrivent au principe de l'acquisition continue du savoir en suivant des cours et de la formation axés sur l'emploi. En outre, et c'est là une constatation significative, les jeunes qui avaient suivi une formation axée sur l'emploi à l'école (par exemple, au collège communautaire) étaient plus susceptibles de continuer d'investir dans leur formation professionnelle après avoir décroché un emploi.

Lowe et Krahn admettent que leur étude a porté sur un échantillon de sujets instruits, mais ils sont convaincus que leurs conclusions sont pertinentes pour les politiques publiques. Ils ont constaté que l'éducation formelle s'accompagne d'une formation propre à une

profession en particulier, tandis que la formation informelle offre de l'information sur les emplois. Essentiellement, Lowe et Krahn mettent en lumière un processus dans le cadre duquel le système d'éducation formelle et le système informel de formation chez l'employeur sont en train de converger. Cela vient confirmer la nécessité d'intégrer le système d'éducation formelle ainsi que la formation professionnelle et l'apprentissage des métiers.

2.6 Les enjeux opérationnels de l'éducation et de la formation

Une grande partie de la recherche sur l'éducation et la formation destinées à des groupes défavorisés a porté sur les résultats du point de vue de l'augmentation des salaires et de la probabilité de se sortir de l'aide sociale. Il y a eu relativement peu d'études sur les modèles de mise en œuvre des interventions en matière de ressources humaines. Comme la responsabilité de la formation est de plus en plus souvent cédée à des partenaires et qu'on a de plus en plus souvent recours à la formation à contrat, ces questions relatives à la gestion sont très pertinentes.

2.6.1 L'utilisation des mesures du rendement en éducation et en formation

Les programmes de formation au Canada et aux États-Unis ont récemment adopté des mesures de rendement et des incitatifs afin de tenter de rentabiliser les sommes consacrées à la formation. De nombreux programmes cèdent la formation en sous-traitance à des consultants du secteur privé et prévoient des mesures du rendement dans les contrats pour veiller à ce que les objectifs en matière d'éducation et de formation soient atteints. Par exemple, il arrive que, en vertu de la JTPA et de certains projets de formation relevant des Initiatives stratégiques au Canada, les formateurs ne soient rémunérés que lorsque les participants ont obtenu leur diplôme et à condition qu'ils conservent leur emploi pendant une période donnée.

En vertu de la JTPA, des normes de rendement « à valeur ajoutée » étaient utilisées, notamment une réduction du chômage, une augmentation du revenu et une réduction de la dépendance à long terme envers le bien-être social. Les paiements dépendaient de changements positifs dans ces indicateurs après la formation. Cependant, Cragg (1995) examine le problème du « risque moral »[20] et de « l'écrémage » qui peuvent miner les programmes de formation. Si la rémunération des formateurs dépend des résultats sur le plan de l'emploi et du salaire, ils seront incités à cibler les participants les plus aptes à l'emploi. Comme d'autres l'ont démontré, les membres de ce groupe se réintégreront vraisemblablement d'eux-mêmes à la population active. Les personnes qui font face à des obstacles plus élevés à l'emploi et dont la formation efficace représente le rendement le plus élevé pour le contribuable ne recevront peut-être pas de formation adéquate, parce que l'entrepreneur n'en profiterait qu'après une formation prolongée (et coûteuse).

---

20 Il y a risque moral lorsqu'une règle donne lieu à des résultats iniques. Par exemple, le port obligatoire de la ceinture de sécurité amène certains conducteurs à croire qu'ils peuvent conduire plus rapidement en toute sécurité, alors qu'une conduite plus rapide annule l'avantage que représente les ceintures de sécurité.

La recherche que Cragg a menée au sujet de la JTPA confirme qu'en matière de formation, les incitations reposant sur le rendement suscitent chez les formateurs des réactions qui peuvent entraver la réalisation des objectifs des programmes et avoir pour effet de diriger les ressources vers les participants qui en ont le moins besoin. En même temps, l'auteur est convaincu que la mesure des résultats peut relever le rendement global d'un programme et compenser les effets de l'écrémage.

Stecher et coll. (1995) ont examiné l'utilisation qui a été faite des mesures du rendement en matière de formation professionnelle en vertu de la Carl D. Perkins Applied Technology and Vocational Education Act (1990). Des évaluations antérieures (Stecher, 1994) avaient permis de constater que les normes et les mesures de rendement ne donnaient pas les résultats prévus. Dans les États qui avaient appliqué le premier volet de cette loi, la mise en œuvre avait été prolongée, et il n'y avait pas d'aide technique pour aider les écoles à modifier leurs approches en fonction des mesures du rendement.

Stecher et coll. (1995) ont recommandé les mesures suivantes comme éléments essentiels de l'utilisation efficace des mesures du rendement en matière de formation professionnelle :

- Faire participer les enseignants au processus d'évaluation et de mesure, puisqu'ils sont les principaux agents du changement dans les programmes.

- Comparer les progrès des groupes particuliers à ceux de la population en général, pour déterminer si cette programmation ciblée est aussi efficace que d'autres activités.

- Intégrer une évaluation à toutes les étapes de la formation.

- Prévoir un plan d'amélioration dans le cadre du programme de formation.

2.6.2 Y a-t-il une distinction entre l'éducation et la formation?

On peut penser qu'il s'agit d'une question théorique, mais puisque la plupart des décideurs y répondent par l'affirmative, elle représente une caractéristique fondamentale de l'éducation et de la formation destinées à la population dans son ensemble. Plus précisément, les décideurs ont établi une distinction entre le système formel d'éducation générale et l'infrastructure de la formation. Dans un examen de vaste portée qui se montre très critique envers l'éducation et la formation, Grubb (1995) estime qu'il s'agit là d'une grave erreur. Le tableau 1 montre les distinctions qui, selon Grubb, ont été faites entre l'éducation et la formation.

TABLEAU 1
Différences entre la formation et l'éducation

Formation	Éducation
Généralement de courte durée — (parfois à peine deux semaines par année). La moyenne en vertu de la JTPA est de trois mois et demi ou de quatre mois.	Programmes plus longs, de deux ou même trois ans, menant à un certificat postsecondaire.
Critères d'admissibilité (par exemple, les assistés sociaux et les prestataires de l'assurance-emploi, les Autochtones).	Ouverte à tous les membres du public.
Offerte par un vaste éventail de fournisseurs publics et privés.	Offerte par des établissements agréés.
A recours à la formation magistrale traditionnelle de même qu'à de la formation en cours d'emploi, à des clubs de recherche d'emploi, à de l'expérience de travail et à du counselling (individuel et de groupe).	Les cours sont dispensés dans un milieu traditionnel (en classe ou dans des laboratoires), mais commencent à être offerts à distance.
Les promoteurs assument souvent la responsabilité de trouver du travail à leurs clients.	L'emploi n'est pas considéré comme une responsabilité du promoteur.
Les objectifs sont étroitement ciblés et axés sur une formation qui aidera les participants à trouver de l'emploi.	Les objectifs sont vastes et comprennent les objectifs éthiques, politiques, moraux et libéraux de l'éducation, de même que des objectifs professionnels.
Souvent considérée comme « une deuxième chance » ou une formation compensatoire pour ceux qui n'ont pas su profiter du système d'éducation la première fois. Les modalités sont constamment modifiées, à mesure que le gouvernement détermine de nouveaux groupes cibles et de nouveaux objectifs. Le financement est généralement à court terme et ne représente qu'une fraction des sommes consacrées à l'éducation.	C'est la principale méthode pour préparer les étudiants à s'intégrer à la vie, dont l'emploi constitue un élément important, mais non pas le seul. Les étudiants franchissent successivement les différentes étapes du système. Il s'agit d'un système structuré et profondément enraciné, de sorte qu'il est difficile pour le gouvernement de concevoir des programmes en fonction des besoins particuliers.

Source : D'après Grubb (1995)

Les programmes offerts en vertu de la JTPA et des Initiatives stratégiques font souvent appel à de nombreux partenaires à l'étape de la mise en œuvre. En général, ce sont des organismes communautaires et des formateurs du secteur privé qui dispensent les programmes aux participants économiquement défavorisés. De toute évidence, les établissements d'enseignement officiels, particulièrement les collèges communautaires, participent davantage à la mise en œuvre de tels programmes, mais ils ne représentent encore qu'une petite proportion du financement total[21]. Ce schisme est l'une des principales raisons de l'échec des programmes de développement des ressources humaines destinés aux participants économiquement défavorisés.

2.6.3 Différences dans la façon dont la formation est dispensée

Les évaluations de l'éducation et de la formation ont fait ressortir diverses constatations relatives à la conception et à la mise en œuvre des programmes. Les mesures de planification des ressources humaines destinées aux Autochtones se sont inspirées d'un grand nombre de ces évaluations.

- La plupart des programmes de formation ne se préoccupent pas des lacunes fondamentales en matière d'éducation. Ce sont des programmes très particuliers, habituellement à court terme, par rapport aux programmes conventionnels d'études collégiales.

- Le financement est restreint par rapport à l'ampleur du problème à résoudre. Les montants investis dans la formation ne représentent qu'une infime partie des sommes consacrées aux programmes d'aide au revenu.

- Souvent, la stratégie est mal conçue, en ce sens que son objectif est d'amener les participants à trouver un emploi, quel qu'il soit. Les programmes offrent des mesures visant à remédier à une lacune particulière sur le plan des compétences professionnelles, tout en menaçant les participants de réduire leur aide sociale. En réalité, de nombreux programmes connaissent l'échec parce que le marché du travail ne peut créer systématiquement des emplois peu spécialisés et mal rémunérés. Le marché des emplois occasionnels à revenu modeste est instable, et les emplois qui y sont créés disparaissent régulièrement.

De telles stratégies contrastent avec celles qui permettent aux participants d'accéder à des domaines plus spécialisés, où l'emploi est plus stable. Selon Grubb, il faudrait mettre l'accent sur les moyens de renforcer les compétences générales de base, plutôt que d'offrir une formation propre à un emploi en particulier. Les profils de rémunération des participants qui ont suivi des programmes de formation à court terme diffèrent largement de ceux des participants qui ont suivi un programme conventionnel d'études menant à l'obtention d'un certificat. Les bénéficiaires du bien-être social qui suivent une formation ayant pour objet de les aider à s'intégrer à ce marché du travail instable obtiendront

21 Ainsi, les établissements postsecondaires offrent des programmes de formation de plus courte durée, par exemple des cours d'informatique et des ateliers de trois jours.

vraisemblablement des résultats médiocres, et continueront d'avoir besoin d'aide au revenu.

- Grubb critique la formation offerte en vertu de la JTPA :

  — Les entreprises ont parfois recours aux partenariats de formation prévus avec les employeurs du secteur privé pour recruter des travailleurs peu rémunérés, plutôt que d'offrir une formation qui permettra aux assistés sociaux de se sortir définitivement de la dépendance.

  — Un grand nombre d'organismes dispensent une formation dont les normes varient considérablement. Il y a peu de mesures de contrôle de la qualité.

  — La théorie relative aux moyens de dispenser de la formation aux participants peu scolarisés est mal définie. Les besoins des apprenants adultes sont souvent négligés et la pédagogie présente des lacunes.

  — La plupart des responsables de la formation dans le cadre de ces programmes ont peu d'expérience en matière d'éducation ou comprennent mal comment organiser et mettre en œuvre de tels programmes.

  — Les organismes qui financent les programmes ne sont pas plus qualifiés pour évaluer le rendement des programmes et assurer le suivi des fournisseurs de services. Les contrats reposant sur le rendement présentent des lacunes ou leur application laisse à désirer.

  — Les programmes de formation sont dispensés localement et peuvent faire l'objet d'influences politiques. La réaffectation des ressources des programmes inefficaces en faveur des programmes efficaces peut être compliquée par les intérêts des fournisseurs de formation, qui sont partie prenante du processus d'attribution des contrats.

- Une formation axée sur des emplois particuliers et comportant une composante efficace de placement présente généralement un meilleur rendement qu'une formation générale assortie de services de placement médiocres.

- Un grand nombre de programmes de formation offrent un seul cours. Certains programmes imposent même des critères d'admissibilité et la formation ne s'inscrit généralement pas dans le cadre d'un processus séquentiel visant à renforcer les compétences (par exemple, une échelle des compétences). Ces programmes sont donc fort différents du modèle scolaire, selon lequel les étudiants doivent acquérir systématiquement des compétences préalables avant de passer à une étape suivante. L'acquisition continue du savoir suppose que l'acquisition de compétences de base sera suivie d'autres étapes séquentielles d'intensité croissante. Les programmes de formation devraient également suivre ce processus qui consiste à accroître les acquis.

- Jusqu'à la récente reprise économique, le marché du travail n'était pas en mesure d'absorber le surplus de travailleurs peu qualifiés.

- Les personnes économiquement défavorisées se divisent en trois groupes :

  — Le groupe 1 se compose des personnes qui sont les plus aptes à travailler (celles qui touchent de l'aide sociale pour la première fois et qui ont une expérience de travail récente) et qui ont de bonnes chances de réintégrer le marché du travail sans aide.

  — Le groupe 2 se compose des personnes qui touchent de l'aide sociale depuis un certain temps et qui ont une éducation de base. Ce sont souvent celles qui réussissent le mieux à se sortir de l'aide sociale après la formation.

  — Le groupe 3 est composé des personnes les plus défavorisées. Elles vivent souvent de l'aide sociale depuis longtemps et sont peu scolarisées. Elles nécessiteront un investissement considérable avant de pouvoir trouver un emploi permanent.

Selon de nombreux évaluateurs, la formation des personnes du groupe 2 présente le meilleur rendement pour la société du point de vue de la réduction à long terme des coûts de l'aide sociale. Pour le groupe 1, la formation devrait se limiter à l'aide à la recherche d'emploi. Ces bénéficiaires d'aide sociale n'ont pas besoin d'un supplément de formation, puisqu'ils peuvent en général réintégrer la population active à peu de frais. Les bénéficiaires d'aide sociale du groupe 3 ont besoin des investissements les plus importants et de toute une gamme de mesures de soutien pour réintégrer la population active. Cette gamme complète de services de counselling et de soutien intensif relève de ce qu'on appelle la « gestion des cas ».

Des programmes limités de formation ne réussiront tout simplement pas à aider les assistés sociaux du groupe 3 à atteindre le niveau de compétences nécessaire pour soutenir la concurrence du marché du travail (Hansen, 1994; Grubb et McConnell, 1992).

- Le chômage chez les jeunes peut s'expliquer par diverses raisons : études secondaires inachevées, situation du marché du travail, rejet de l'école ou famille dysfonctionnelle (Quint et coll.). Bon nombre de jeunes Autochtones présentent ce profil caractéristique. Le programme Job Corps de formation en internat peut représenter d'importants avantages, mais il est très coûteux.

- Ceux qui abandonnent leurs études (l'éducation conventionnelle) souffrent souvent d'une dysfonction intellectuelle. Un décrocheur qui n'est pas allé plus loin que la huitième année et qui veut entreprendre une formation dix ans plus tard a des lacunes à combler sur le plan de l'éducation, ce qui nécessitera un investissement considérable. Les tests de connaissances générales qui sont communément utilisés en lieu et place d'un certificat d'études secondaires ne sont qu'un pâle reflet d'une véritable éducation secondaire. Le fait de réussir ces tests ne prépare pas les étudiants à suivre des

programmes de technologie offerts par les collèges communautaires[22]. Il faut donc en conclure que l'un des volets fondamentaux de la stratégie consiste à faire en sorte que les jeunes restent à l'école au moins jusqu'à la fin du secondaire.

- Selon les constatations de Lowe et Krahn (1995) et d'Urquiola et coll. (1997), il est important d'établir des maillages entre les programmes scolaires et la formation professionnelle pour maintenir l'intérêt des étudiants face à l'école.

Les liens entre l'éducation et la formation doivent être resserrés. Les éducateurs ont besoin d'établir des corrélations entre leurs programmes d'une part, et le marché du travail et les professions d'autre part. En même temps, les formateurs doivent adopter l'approche reposant sur l'acquisition graduelle des compétences à laquelle ont recours les éducateurs. Ceux qui confient la formation à contrat à des entrepreneurs doivent s'assurer que la formation offerte est vraiment efficace, plutôt que de compter sur la mesure des résultats après coup.

2.7 Sommaire des programmes d'éducation et de formation

En général, il y a eu moins d'évaluations au Canada qu'aux États-Unis, et celles qui ont été réalisées ne sont généralement pas homogènes. Il est donc difficile de comparer diverses interventions et divers programmes. Par ailleurs, les premières évaluations des Initiatives stratégiques ont tendance à être plus positives que les évaluations des programmes américains.

Lors d'une évaluation à mi-parcours des Initiatives stratégiques, l'évaluateur a constaté que plutôt que de donner de mauvais résultats, le recours à la formation communautaire en partenariat est un point fort. De plus, l'évaluation conclut que l'impartition de la formation en sous-traitance à des organismes communautaires et à des formateurs du secteur privé est un élément positif, grâce auquel les programmes peuvent être taillés sur mesure pour répondre aux besoins communautaires. L'évaluation du programme Amélioration de l'employabilité a permis de constater que les résultats étaient meilleurs que ceux qui avaient été obtenus dans le cadre de la stratégie Planification de l'emploi. Cette dernière faisait appel à des fonds du Trésor qui étaient destinés aux chômeurs de longue date, aux jeunes et aux femmes qui intégraient ou réintégraient le marché du travail. La clientèle d'Amélioration de l'employabilité était plus âgée, avait plus d'expérience et était plus scolarisée que la clientèle de Planification de l'emploi. Parmi les autres facteurs de réussite, on retrouvait la conception du programme, la sélection des clients et le choix d'interventions appropriées, compte tenu des besoins du client en matière d'adaptation au marché du travail. Par conséquent, même si l'expérience américaine dans le cadre de la JTPA s'est révélée négative, il ne faudrait pas en conclure que les programmes canadiens parallèles présentent les mêmes lacunes.

---

22 Grubb (1995) fait valoir que les tests de connaissances générales, à choix multiples, ne sauraient être comparés à des études secondaires pendant lesquelles les élèves doivent rédiger des essais, résoudre des problèmes mathématiques présentés sous forme d'énoncés et faire des expériences de chimie.

Cependant, la plupart des évaluateurs reconnaissent que les programmes généraux d'éducation et de formation n'ont pas donné les avantages que beaucoup espéraient. La constatation la plus importante est à l'effet que plus le niveau de scolarité du participant est élevé, meilleures seront ses chances d'acquérir son autonomie financière grâce à la formation. On peut donc en conclure que les mesures visant à empêcher le décrochage scolaire au secondaire représenteraient la meilleure stratégie axée sur le marché du travail pour combattre la pauvreté. Les programmes à plus long terme qui ont pour objet de relever la scolarité des assistés sociaux ont les meilleures chances de répondre aux besoins de ces derniers.

3. Le développement communautaire comme fondement d'une stratégie d'emploi et de développement économique

Un grand nombre de ceux et celles qui cherchent à remédier aux désavantages économiques se concentrent sur le développement économique communautaire, c'est-à-dire, notamment, la création d'infrastructures physiques et l'adoption de politiques visant à attirer de nouvelles entreprises de même qu'à favoriser la croissance des entreprises existantes. Le développement économique communautaire est axé sur la demande, créant des possibilités d'emploi pour les personnes ayant reçu une formation.

Une conclusion importante qu'on peut tirer des évaluations, c'est que les politiques américaines de retour au travail ne sont pas efficaces en période de récession. En outre, la formation de personnes économiquement défavorisées nécessite des investissements importants, pour compenser leur scolarité insuffisante et leur manque de compétences professionnelles. Ou encore, il faut que l'économie crée davantage d'emplois de niveau inférieur, moins bien rémunérés. Cette dernière stratégie est de moins en moins viable et, comme le montrent des recherches américaines, elle se traduit par une instabilité de l'emploi.

Dans les collectivités autochtones, il est encore moins logique de mettre de l'avant des programmes de développement économique et de développement du marché du travail sans mettre parallèlement l'accent sur la création d'emplois. Dispenser de la formation à des travailleurs qui chercheront des emplois qui n'existent pas ou qui ne trouveront que des emplois de niveau inférieur, c'est risquer de perpétuer l'aide sociale et le chômage. Dans les collectivités autochtones, cette approche risque fort de se traduire par une migration de sortie, la dislocation des collectivités et l'assimilation.

Avant d'aller plus loin dans la présente section, examinons ce que signifie l'expression « collectivité ».

3.1 La notion de collectivité

La notion de collectivité est à la fois simple et complexe. Selon Bender (1978), une collectivité peut être définie comme un « réseau de relations sociales reposant sur la mutualité et les liens affectifs ».

Bender définit trois éléments qui sous-tendent la notion de collectivité :

- un nombre limité de membres;
- un lieu social ou un réseau limité;
- des valeurs partagées et un sentiment d'obligation envers les autres membres.

Le concept de base est intuitif. Les collectivités se composent d'un groupe délimité, même si ce n'est pas nécessairement selon des lignes de démarcation spatiales, dont les membres ont un solide sentiment de loyauté et d'obligation envers le groupe.

Les collectivités autochtones en-dehors des milieux urbains se définissent souvent en fonction des terres de la tribu ou de la bande, généralement sur un territoire géographique donné. Le mot « réserve » désigne, du point de vue de la loi, des villages et d'autres peuplements plus restreints, mais les réserves ne correspondent généralement pas aux lieux où les membres de la collectivité vivaient depuis toujours.

L'expression « collectivité autochtone » renvoie également aux Indiens en général ou, comme dans l'expression « collectivité autochtone de Winnipeg », à tous les Autochtones vivant dans la ville de Winnipeg, peu importe le sentiment d'obligation qu'ils éprouvent les uns envers les autres. Dans ce cas, la collectivité se définit souvent en fonction de son exclusion par la société en général.

La plus grande partie des ouvrages publiés sur le développement communautaire se concentre sur les petites villes et les peuplements qui ont réussi à améliorer le bien-être économique de leurs habitants. Cette littérature s'applique certainement aux réserves en milieu rural au Canada. Il est beaucoup plus difficile d'appliquer cette théorie aux Autochtones vivant en milieu urbain, pour qui le développement économique passe généralement par des liens étroits avec l'économie générale.

Même si, selon l'usage commun, une collectivité peut se définir autrement que par des critères spatiaux ou géographiques, ce genre de définition n'est pas utile pour les collectivités autochtones. Comme nous le verrons, l'autonomie gouvernementale et le contrôle des ressources sont des éléments essentiels d'un développement économique communautaire efficace. La concrétisation de ces objectifs appelle une définition de la collectivité selon des paramètres géographiques.

Dans son évaluation du ministère de l'Expansion économique régionale (MEÉR), McGee (1992) classe les collectivités et leurs perspectives d'avenir en trois catégories :

- *Les collectivités isolées* se concentrent souvent sur une activité primaire (exploitation minière, abattage, piégeage, etc.) qui repose sur les ressources naturelles, ou elles comptent un seul grand employeur public, comme une base aérienne ou un hôpital régional. Ces collectivités sont vulnérables aux fluctuations des prix mondiaux et aux décisions prises par des gouvernements éloignés. Une interconnexion accrue avec d'autres collectivités et avec les marchés mondiaux sont des stratégies importantes de diversification.

- *Les réseaux de collectivités* regroupent divers peuplements qui sont en mesure d'exploiter un avantage géographique commun ou une autre activité pouvant servir de base à la coopération économique. Ces collectivités sont souvent situées près d'une grande ville et fonctionnent dans son « ombre économique ».

- Enfin, les *centres urbains* sont à l'origine de la plus grande partie de la création de la richesse dans l'économie moderne. Il ne fait pas de doute que les grandes villes du Canada se font la concurrence les unes aux autres et font la concurrence à d'autres villes du monde pour attirer et conserver de grands employeurs.

Les collectivités autochtones s'inscrivent dans ce cadre, compte tenu des différences suivantes :

- Les réserves isolées et les collectivités métisses sont dispersées un peu partout au Canada. En général, de telles collectivités ont des liens avec l'industrie de l'exploitation des ressources naturelles ou leurs membres trouvent du travail dans un centre régional de service.

- Les réseaux de collectivités autochtones se regroupent souvent en conseils tribaux ou il leur arrive de constituer des « collectifs » pour exploiter certaines possibilités. C'est cette approche qui est retenue dans certains programmes de la composante Aide au développement des collectivités (le programme Aide au développement des collectivités Kitayan regroupe dix collectivités autochtones[23]).

- Les collectivités autochtones en milieu urbain (y compris les collectivités métisses) sont souvent composées de plusieurs sous-groupes dont la loyauté va à diverses réserves d'origine et/ou groupes locaux.

- Les Inuit, qui constituent un quatrième groupe, ont récemment négocié la création d'un vaste territoire qui offre une base substantielle de développement économique.

Même si la notion de collectivité ne fait pas nécessairement appel à des lignes de démarcation spatiales, c'est généralement de cette façon que les planificateurs la conçoivent. Il est probable que les réserves urbaines qui commencent à voir le jour dans certaines villes canadiennes se situeront dans un secteur géographique défini de la ville. En outre, comme nous le démontrerons, l'exercice efficace du pouvoir dans les collectivités autochtones nécessitera généralement, comme condition préalable, la délimitation d'un lieu pour délimiter le pouvoir lui-même.

Avant d'aborder la question du développement économique des collectivités, il faut examiner la question plus vaste du développement économique et la façon dont divers théoriciens conçoivent la capacité des gouvernements de modifier l'avenir. Plus précisément, y a-t-il lieu d'être optimiste au sujet de l'avenir des collectivités autochtones éloignées et désespérément pauvres ou du vaste nombre d'Autochtones vivant dans les grandes villes?

---

23 La Kitayan Community Futures Development Corporation favorise le développement économique de 10 collectivités du nord-est du Manitoba : la Première nation Garden Hill, la Première nation God's Lake Narrows, le conseil communautaire God's Narrows, la Première nation God's River, le conseil communautaire Island Lake, la Première nation Oxford House, la Première nation Red Sucker Lake, la Première nation Shamattawa, la Première nation St. Theresa Point, et la Première nation Wasagamack.

3.2 La relation entre le développement régional et le développement communautaire

Dans la théorie classique, la hiérarchie des programmes de développement suit un ordre précis, à savoir le pays, la région et la collectivité. Les moteurs stratégiques traditionnels du développement économique national sont l'impôt et les taxes, les taux d'intérêt, les dépenses gouvernementales et le commerce international. Aux yeux des économistes, la croissance économique nationale est relativement peu influencée par les institutions politiques, juridiques et culturelles[24].

Au niveau régional, on reconnaît souvent que les institutions politiques jouent un rôle plus important, mais une grande partie de la documentation porte encore sur les facteurs strictement économiques du développement. Les infrastructures physiques (les routes, les aéroports, la gestion des eaux usées, etc.), les politiques fiscales et les incitatifs pour convaincre les entreprises de s'installer dans telle ou telle région, tous ces facteurs sont souvent cités comme des éléments essentiels du développement régional.

Au niveau communautaire ou local, le leadership et les institutions politiques ont un important rôle à jouer dans le développement économique, et ce rôle a pris encore plus d'ampleur lorsque les planificateurs ont cherché à réparer les échecs des politiques antérieures pour accroître le bien-être économique.

La nécessité d'aplanir les disparités économiques entre les régions est un élément qui revient constamment dans les ouvrages sur le développement. Elle constitue certainement la base des efforts canadiens pour corriger les déséquilibres régionaux. Il existe deux visions opposées du développement régional et communautaire. Comme nous le verrons, ni l'une ni l'autre ne prévoit d'interventions proactives pour éliminer les disparités économiques, pas plus qu'elles ne donnent lieu à des politiques constructives pour les leaders autochtones.

Perspective 1 — c'est au marché qu'il revient de corriger les disparités régionales.

On trouve une définition convaincante de cette perspective dans les écrits de Tom Courchene, qui affirme ce qui suit : « Le refus, au fil du temps, de soumettre les provinces et les régions à la discipline du marché a exacerbé les disparités régionales et a eu tendance à rigidifier notre structure industrielle » [traduction] (Courchene, 1981, p. 506 de l'anglais).

Courchene a raison de dire qu'en ignorant les réalités économiques de la production d'un bien ou d'un service, on court à l'échec. Un contrôle qui s'exerce sur certaines ressources, des produits et services uniques en leur genre, des mesures sensées en matière de fiscalité

24 Le récent effondrement des devises asiatiques et la récession qui a suivi ont été attribués en grande partie à une mauvaise gestion de la part de la classe politique et à la faiblesse des institutions financières. La pénible adaptation de l'Union soviétique à une économie de marché démontre aussi à quel point la théorie économique conventionnelle peut être limitée. Les travaux de D.C. North, récent récipiendaire du prix Nobel d'économie, ont remis en valeur l'importance cruciale des institutions dans le développement économique.

et de dépenses, voilà autant d'ingrédients importants de la croissance régionale. Nulle politique gouvernementale ne saurait étaler le bien-être économique uniformément dans tout le pays, comme s'il s'agissait de confiture sur une tranche de pain.

Melvin (1987) n'admet pas aussi facilement que Courchene le caractère inévitable des différences économiques régionales, mais n'en croit pas moins qu'il n'y a pas grand-chose à faire pour les atténuer. Selon lui, « les différences régionales d'origine structurelle peuvent généralement être abordées de deux façons; on peut s'en remettre aux forces du marché, ce qui sous-tend généralement la mobilité de la main-d'œuvre, ou accepter que, pour des raisons politiques, une région devra constamment être subventionnée » [traduction] (p. 315 de l'anglais).

Dans cette optique, la seule politique rationnelle de développement communautaire et régional pour les régions défavorisées est de s'en remettre au marché et de laisser les habitants s'établir dans d'autres régions plus riches. Selon cette perspective, les collectivités autochtones pauvres devraient être abandonnées — opinion que la plupart jugent inacceptable. Cette perspective n'accorde pas non plus suffisamment d'importance aux institutions politiques, juridiques et financières nécessaires pour promouvoir l'activité économique. De nombreuses collectivités prospères ont surmonté des problèmes de rareté des ressources et de déficits au chapitre des infrastructures.

Cette perspective nous rappelle également que certaines conditions de base facilitent les mesures visant à favoriser le développement économique. Même si 200 personnes peuvent réussir à créer une économie viable sur l'Île de Baffin, elles auront plus de chances en s'installant sur des terres agricoles de qualité situées à une demi-heure de la route transcanadienne. L'emplacement et les ressources sont des actifs communautaires utiles.

Perspective 2 — les disparités régionales et communautaires sont le résultat de l'exploitation de la périphérie par le centre.

Selon cette perspective très canadienne, les disparités régionales sont le résultat de l'exploitation des zones périphériques par les villes du centre. Tout revêt un aspect politique et les solutions doivent être politiques. Comme Matthews (1981) le fait remarquer : « la dépendance [économique] s'explique par le drainage systématique du capital et des ressources d'une région par d'autres régions » [traduction] (p. 280 de l'anglais).

Les tenants de cette perspective préconisent une redistribution proactive du pouvoir économique et la création de barrières qui empêchent les richesses d'être transférées à l'extérieur de la collectivité. À la base de cette disparité, on retrouve un processus d'exploitation que seule une révolution politique ayant pour objet d'aplanir les disparités économiques pourra éliminer.

Dans cette optique, les institutions politiques jouent un rôle de premier plan dans le processus de développement. Cependant, elle minimise la réalité économique voulant que

ce soient l'emplacement, les coûts du transport et d'autres forces qui créent les centres d'activité économique. De toute évidence, ces forces sont en train de se transformer dans une économie mondialisée de l'information, mais des centres puissants n'en continuent pas moins de voir le jour parce que les économies d'échelle sont amplifiées dans le monde d'Internet[25].

Ni l'une ni l'autre de ces perspectives ne nous éclairent beaucoup sur le développement autochtone. Heureusement, il existe entre ces deux extrêmes tout un éventail de perspectives qui admettent de nombreuses solutions au sous-développement régional et communautaire. Au cours des vingt dernières années, les notions du développement communautaire se sont complexifiées, et la planification du marché du travail et des ressources humaines a été intégrée à une vaste gamme de politiques axées sur les entreprises et les institutions.

Le Canada s'est beaucoup plus concentré sur les disparités régionales que ne l'a fait les États-Unis. L'importance qui est accordée à l'équilibre régional remonte à la confédération et à l'adoption des premières politiques économiques nationales, dont l'élément le plus important fut la construction d'un chemin de fer national. En mettant sur pied le ministère de l'Expansion économique régionale en 1969, le gouvernement fédéral renforçait considérablement l'importance des mesures visant à corriger les disparités régionales et de sa politique de développement régional.

Il existe une autre différence importante entre les politiques de développement régional des États-Unis et du Canada. Aux États-Unis, les disparités régionales ne provoquent pas de réaction à l'échelle nationale en faveur de l'affectation de ressources aux régions défavorisées. Ce sont plutôt les chômeurs qui sont encouragés à déménager. Au Canada, « l'option de demeurer » qui est enchâssée dans les politiques nationales et provinciales laisse penser que le gouvernement a l'obligation de créer une politique régionale pour permettre aux habitants de vivre là où ils le veulent.

3.3 De récents progrès dans les méthodes de développement communautaire

Les ouvrages récents publiés sur le développement communautaire définissent certains facteurs de premier plan qui semblent être des conditions de la croissance, comme en témoignent les nombreuses petites collectivités qui ont connu une croissance ne reposant pas sur les ressources naturelles, un emplacement favorable ou des investissements de la part d'un grand employeur.

---

25 Certains sont convaincus qu'à l'ère de l'information, les collectivités éloignées et les petites entreprises peuvent soutenir la concurrence de vastes entreprises et des grandes villes du monde, selon des règles du jeu équitables. Il est plus vraisemblable que Microsoft, IBM et d'autres géants de l'ère de l'information prendront encore plus d'avance. Pour alimenter ces géants, il faut de vastes réserves de travailleurs hautement spécialisés qui sont attirés par les salaires élevés et les agréments de ce mode de vie. Les collectivités éloignées peuvent certes se « brancher », mais il s'agit là d'une condition nécessaire mais non pas suffisante si elles veulent faire concurrence aux géants de l'information.

3.3.1 Modèles de développement communautaire

La plupart des collectivités, quelle que soit leur taille, ont un plan de développement à long terme, sous une forme ou sous une autre. La plupart des villes, quelle que soit leur taille, ont habituellement un employé qui consacre une partie de son temps au développement économique et au développement des entreprises. La plupart du temps, les stratégies de développement économique local reposent sur des incitatifs fiscaux et d'autres mesures d'incitation pour attirer des entreprises de l'extérieur. D'autres stratégies commencent cependant à être utilisées parallèlement par les responsables du développement communautaire.

Isserman (1994) définit trois grands processus de développement économique que l'on retrouve dans les collectivités. Il s'agit de trois perspectives générales dans le cadre desquelles les collectivités ont recours à des méthodes particulières pour promouvoir la croissance.

1. Le modèle de la « quête » envisage le développement économique du point de vue de la promotion de la collectivité pour attirer des activités commerciales (la pratique du « battage »). De nombreux hommes et femmes politiques participent régulièrement à des missions commerciales pour promouvoir leur pays, leur province et leur ville.

2. Le modèle de « l'attirance » a recours à divers incitatifs pour attirer les entreprises. Il repose sur le principe suivant : si nous subventionnons les entreprises et que nous rajustons les impôts pour augmenter les profits, de nouvelles entreprises viendront s'installer dans la collectivité et les entreprises existantes prendront de l'expansion, ce qui se traduira par une augmentation de l'emploi. La plupart des provinces, des États, de grandes villes et des municipalités offrent des incitatifs économiques, sous une forme ou sous une autre, pour encourager les entreprises à s'établir chez eux et à y créer des emplois.

3. Le modèle du « renouveau gouvernemental » est plus rare, mais certains centres l'utilisent pour créer de nouveaux styles de gouvernement. Ils ont recours à des partenariats stratégiques et à de nouvelles formes d'exercice du pouvoir pour stimuler la croissance. Le recours à des mesures du rendement pour créer « l'excellence » au sein du gouvernement en est un exemple. Comme nous le verrons, certaines collectivités autochtones ont mis l'accent sur l'excellence en matière de gestion financière pour dissiper l'image négative qu'elles projetaient autrefois et aller chercher un financement commercial accru.

TABLEAU 2 Approches du développement économique		
Approche	**Activité**	**Remarques**
La quête/l'acquisition : La collectivité prend des mesures pour faciliter le développement et inciter les employeurs à s'y installer. C'est l'approche classique du développement économique local.	Marketing	Brochures, vidéos et autre matériel promotionnel.
	Prospection	Contacts avec des entreprises qui pourraient être disposées à déménager.
	Incitatifs financiers	Mesures d'allégement fiscal, subventions, réduction des tarifs des services publics.
	Zones d'entreprises	Mesures d'allégement fiscal et autres réductions financières dans certains secteurs géographiques.
	Climat propice aux affaires	La municipalité rajuste ses mesures de la qualité de la vie pour améliorer ses résultats selon des indices normalisés.
	Ciblage de propositions	Grands projets du secteur public (p. ex., ministères fédéraux, aéroports, centres de traitement), tourisme, retraités, etc.
L'auto-amélioration : Des politiques conçues pour faire de la collectivité un endroit plus attirant et plus concurrentiel.	Éducation/formation	Formation publique, professionnelle et universitaire pour relever les compétences de la population active.
	Technologie	Recherche et développement financés par le gouvernement (et souvent alignés sur la recherche universitaire).
	Transferts technologiques	Programmes pour encourager les entreprises à adopter et à adapter les nouvelles technologies.
	Capital de risque	Programmes d'investissements (p. ex., mise en commun des fonds des syndicats, caisse de l'assurance-chômage, etc.).
	Infrastructures	Mise à niveau des infrastructures physiques, particulièrement le transport, la gestion des eaux, les égouts, etc.
	Institutions communautaires	Projet spécial pour canaliser le financement localement et renforcer les compétences en gestion dans le secteur public.
Technologie du savoir/de l'information : Il s'agit de l'application des progrès récents de la théorie de la gestion au développement local et communautaire.	Grappes d'industries concurrentielles	Croissance axée sur l'exploitation de la convergence géographique des ressources et des installations.
	Réseaux souples	Réseaux de fabricants mis sur pied pour exploiter des économies d'échelle.
	Mesures du rendement	Récemment, les collectivités ont adopté des mesures de rendement pour relever le niveau des services publics et témoigner de leur « professionnalisme ».

TABLEAU 2 (suite) Approches du développement économique		
Approche	**Activité**	**Remarques**
	Renouveau gouvernemental	De nouveaux programmes visant à créer des processus novateurs pour stimuler le développement — cette approche met l'accent sur les partenariats.
Source : D'après Isserman (1994)		

Teitz (1994) fait remarquer qu'il semble y avoir davantage de collectivités qui passent au deuxième palier de la stratégie de développement. Il précise que plutôt que de « mettre l'accent sur les moyens d'attirer des investissements de l'extérieur dans le secteur de la fabrication, la nouvelle théorie se concentre sur les moyens d'améliorer les capacités de la collectivité locale de créer et de conserver des emplois de l'intérieur » [traduction] (p. 101 de l'anglais). Il ajoute cependant que la validité de cette approche n'a pas encore été démontrée, même si de nombreux planificateurs du développement économique ont repris l'idée à leur compte. Selon Teitz, si les anciennes stratégies d'« attirance » et de « quête » sont encore utilisées, c'est en grande partie parce que l'idée d'attirer une grosse usine représente un très grand attrait pour les femmes et les hommes politiques locaux. Il faut un processus soutenu pour réussir à favoriser la croissance des entreprises locales et à engendrer de nouvelles entreprises qui ont un avenir.

Le troisième volet des politiques, défini par Isserman, comporte un modèle de planification générale de plus en plus répandu parmi les autorités municipales, que l'on pourrait appeler l'approche de « l'École des hautes études commerciales de Harvard ». Ce recours accru aux techniques de planification générale se démarque du mouvement de la « planification comme si les gens comptaient ». Au niveau le plus élémentaire, ces auteurs préconisent des approches axées davantage sur la responsabilisation et la participation. Cependant, des praticiens plus avertis combinent la responsabilisation communautaire à l'approche plus générale du « renouveau gouvernemental » citée par Isserman. Comme nous le verrons, certaines collectivités autochtones ont appliqué ces formules à leur propre développement.

3.3.2 L'emploi dans le secteur public comme stratégie de développement économique régional

Après la Seconde Guerre mondiale, les milieux universitaires et gouvernementaux ont reconnu le rôle du secteur public dans la gestion des cycles économiques. Même s'il y a eu dans les années 80 une remise en question assez populaire de l'expansion tentaculaire du gouvernement, certains ont préconisé la dispersion des services gouvernementaux pour aider les économies régionales. Au Canada, nous avons assisté au déménagement des centres fiscaux et même de ministères au complet qui ont été réinstallés dans les provinces.

Trainor (1993) affirme que certaines activités « mobiles » du secteur public peuvent et doivent être dispersées pour aider les régions plus faibles. (Par « activités mobiles », il entend la production des chèques de pension, la vérification des déclarations d'impôt, etc.). Il s'agit principalement d'activités autonomes, et peu exigent des contacts directs avec le public. Elles peuvent également s'appuyer sur un réseau de communication.

En fait, une collectivité qui attire un vaste complexe gouvernemental applique la même politique qu'une collectivité qui cherche à attirer une usine de grande envergure. Dans une collectivité riche en ressources, l'intérêt consiste à exploiter les minéraux ou les autres ressources naturelles. Lorsque les collectivités ont de vastes réserves de travailleurs sous-employés et de chômeurs, les « ressources » exploitées sont des ressources humaines.

Lorsque c'est le gouvernement qui est l'employeur, on peut s'attendre à une stabilité à plus long terme. Cependant, un avertissement s'impose. La technologie peut changer le fondement sur lequel repose la définition d'une activité mobile. Par exemple, un vaste centre qui traite des chèques sur support papier serait vulnérable à un changement technologique grâce auquel tous les paiements pourraient être traités électroniquement. Les vastes centres fiscaux régionaux du Canada emploient dorénavant moins du tiers des travailleurs qu'ils ont déjà employés, avant la production électronique des déclarations. Le gouvernement doit désormais s'acquitter de la tâche délicate de fermer un établissement, ce qui risque de provoquer une baisse brutale de l'activité économique dans la région.

Pour la même raison, il faut considérer qu'un grand employeur du secteur public a son bon et son mauvais côté, tout comme un grand employeur du secteur privé. Même si l'augmentation de la richesse attribuable à des travailleurs bien rémunérés constitue un élément positif, la collectivité serait bien avisée de conserver son programme de développement économique.

3.3.3 Les politiques axées sur les entreprises qui créent de l'emploi

Mettre l'accent sur les entreprises, voilà une méthode directe de promouvoir la croissance du marché du travail et l'élargissement des possibilités d'emploi. L'expansion des entreprises stimule également la croissance d'autres entreprises de fournitures et de services (transport, Internet, entreposage, comptabilité, services juridiques, etc.). Voici des exemples de politiques qui offrent des programmes utiles de développement communautaire.

- Des politiques qui soutiennent directement les entreprises, soit en leur offrant de l'aide en matière de recrutement, soit en renforçant les compétences administratives, soit encore en appuyant les investissements de capitaux. Les Centres de services aux entreprises du Canada (CSEC) sont de bons exemples de cette politique axée sur l'information. La Banque fédérale de développement (BFD) offre également des services de consultation et une aide financière sous forme de prêts à taux d'intérêt peu élevés. Finalement, le programme Aide au développement des collectivités offre un vaste éventail de mesures de soutien aux petites entreprises dans les collectivités (voir la section 3.4.2 ci-dessous).

- Des programmes qui combinent un soutien aux entreprises et un volet évident de création d'emplois.

  — Le programme Étudiants bien branchés offre une formation aux étudiants qui en sont à leur deuxième ou troisième année d'études collégiales ou universitaires pour qu'ils puissent aider les petites et moyennes entreprises à se brancher. En général, les étudiants sont recrutés par l'entreprise pour un maximum de trois jours; ils reçoivent une formation de base relativement à Internet et aux techniques du courrier électronique.

  — Le Programme d'emploi en commerce international (PCEI) de Diversification de l'économie de l'Ouest offre une aide financière aux entreprises désireuses de mettre sur pied un programme de marketing international. Les entreprises ont droit à un soutien financier (37 500 $) pendant au plus trois ans pour recruter un diplômé récent qui est en chômage ou sous-employé et qui sera responsable de la mise en œuvre de leur plan de marketing.

Il s'agit là d'excellents exemples de politiques conçues pour profiter aux entreprises tout en assurant aux étudiants une formation qui leur permettra d'accéder à une carrière dans les affaires. Les entreprises tout comme les étudiants et les diplômés font bon accueil aux deux programmes. Les entreprises participantes signalent que la subvention a grandement contribué à l'avancement de leurs plans de marketing[26].

3.3.4 Entrepreneuriat et développement économique communautaire

Dans les ouvrages publiés au sujet du développement économique communautaire, l'entrepreneuriat est abordé de deux façons :

- Premièrement, il est souvent préconisé comme fondement de la création d'entreprises et du développement communautaire.

- Deuxièmement, l'expression « collectivité entrepreneuriale » s'applique aux collectivités qui affichent les caractéristiques marquantes de l'entrepreneuriat que sont la prise de risque, l'imagination et l'autosuffisance.

L'entrepreneuriat est préconisé comme option viable pour les travailleurs déplacés ou les personnes économiquement défavorisées. De nombreux programmes comportent dorénavant une formation en entrepreneuriat. Il ne fait aucun doute que les nouvelles entreprises sont d'importantes sources de développement économique communautaire. Une grande partie des services dispensés par les CSEC et la BFD s'adressent à des entreprises potentielles. En outre, et c'est là un facteur très important, il existe de

26 Information tirée d'évaluations provisoires que le cabinet Prairie Research Associates (PRA) est en train d'effectuer.

nombreuses mesures de soutien dans le secteur privé pour faciliter le démarrage de nouvelles entreprises[27]. De tels services sont essentiels pour veiller à ce que les personnes qui désirent lancer une entreprise puissent trouver les ressources qui leur permettront d'accroître leurs chances de réussite.

Il ne faut pas confondre travail indépendant et entrepreneuriat. Il y a une distinction entre apprendre un métier comme la plomberie ou la coiffure pour ensuite offrir ses services à domicile et faire preuve d'un esprit d'entrepreneuriat qui stimulera la croissance économique. Lorsque le travailleur indépendant investit des sommes suffisantes pour recruter des employés et acheter un équipement supplémentaire, au-delà de ses outils personnels, il devient un entrepreneur. L'essence même de l'entrepreneuriat, c'est son effet d'entraînement sur l'emploi et la création de la richesse.

Les principales caractéristiques des entrepreneurs, c'est qu'ils peuvent cerner des débouchés, mobiliser leurs propres ressources ainsi que d'autres, puis dresser un plan d'affaires. Plus essentiellement, la question à se poser est la suivante : peut-on enseigner l'entrepreunariat ou est-ce un trait de personnalité ou une qualité intellectuelle qu'il faut posséder intrinsèquement?

Jackson et Rodkey (1994) examinent ce thème en se demandant comment les enfants acquièrent le désir de devenir des entrepreneurs. Ils ont constaté que le soutien des parents est un facteur de premier plan, et que cet encouragement a tendance à être plus fort pour les garçons que pour les filles. En outre, ils font cette constatation intéressante, à savoir que les enseignants et les écoles ne font pas la promotion des comportements propres aux entrepreneurs et ont tendance à privilégier les carrières universitaires et les professions libérales.

Jackson et Rodkey montrent que les parents et le système scolaire exercent une influence importante sur la façon dont les enfants et les jeunes adultes acquièrent les attitudes nécessaires pour mettre sur pied une entreprise. C'est là le point de départ du démarrage d'une entreprise. De toute évidence, des contraintes comme le manque de capitaux et d'information représentent des obstacles à la création de nouvelles entreprises, mais sans le désir initial de prendre des risques et de créer la nouvelle entreprise, celle-ci ne verra jamais le jour.

27 De nombreux consultants offrent des services de planification de l'entreprise. Les banques et les institutions financières telles les caisses de crédit sont de plus en plus nombreuses à faire savoir, dans leur publicité, qu'elles font bon accueil aux entreprises. Un grand nombre des critiques formulées par les propriétaires d'entreprises potentielles envers les banques sont attribuables en réalité à leur propre incapacité d'élaborer un plan d'affaires qui persuadera les investisseurs de prendre un engagement.

Lenzi (1996) nous éclaire au sujet de la notion de développement économique communautaire en définissant les facteurs convergents de la croissance d'une économie locale. Dans son article intitulé « Entrepreneurial Community Approach », il énumère les différents éléments fondamentaux de ce genre de développement :

- Une « orientation globale » qui recouvre la coordination des ressources financières, l'amélioration du rendement et de l'efficacité des entreprises, les moyens d'attirer de nouvelles entreprises, la mise sur pied de nouvelles entreprises et les moyens d'aller chercher du soutien auprès d'autres paliers de gouvernement.

  Peterson (1990) reprend cette idée dans son « paradigme du développement total » qui « repose sur le principe voulant que tout dans la collectivité soit interrelié — la base économique, l'infrastructure physique et l'infrastructure de leadership » [traduction] (Peterson, 1990). Comme nous le verrons dans la section 3.5, cette perspective trouve un écho dans les études de cas du développement autochtone.

- L'ouvrage « Entrepreneurial Community Approach » met souvent l'accent sur « le partenariat entre les entités publiques et privées ». Lenzi souligne la nécessité d'une vaste participation à la planification et à l'élaboration des politiques, de même que d'un financement public/privé conjoint des projets. Les collectivités qui sont en mesure d'aller chercher des capitaux privés pour offrir des services commerciaux, après avoir utilisé le financement public pour mettre sur pied des infrastructures de base (routes et égouts), démontrent bien l'application de ce principe.

- Selon Lenzi, même si une vaste base est nécessaire, le développement communautaire nécessite des « projets ciblés » et doit donner lieu à une augmentation des salaires ou de la richesse. On trouve de tels projets ciblés grâce aux initiatives de quête et d'acquisition définies par Isserman, et à des projets qui correspondent aux actifs de la collectivité et qui présentent les meilleures chances de réussite.

  > Lenzi fait valoir que le ciblage signifie que seuls sont visés certains secteurs d'activité précis — ceux qui correspondent aux valeurs et aux objectifs de la collectivité. Il critique de nombreux programmes de développement local reposant sur une approche du développement « à tout prix », qui veulent attirer n'importe quelle entreprise qui promet des emplois, peu importe qu'elle corresponde ou non aux plans à long terme de la collectivité[28].

- Une « attitude entrepreneuriale » dans une collectivité se traduit par la recherche de capitaux, la créativité dans la définition des options et un esprit de décision en matière d'exécution. Il donne en exemple la collectivité de Rock Hill, en Caroline du Sud, qui fait la promotion de ses parterres fleuris au printemps pour attirer plus de

28 Par exemple, une collectivité qui aurait décidé de maximiser sa qualité de vie pour attirer des entreprises de sciences et de haute technologie, mais qui autoriserait une entreprise polluante à s'installer sur son territoire sans en contrôler les effets.

300 000 visiteurs par année. Plus près d'ici, la collectivité autochtone de Buffalo Point, au Manitoba, a créé un centre de villégiature, tandis que la bande Tsawwassen de la Colombie-Britannique a construit des condos près du quai des traversiers qui font la navette entre Victoria et Vancouver.

- Enfin, Lenzi s'inspire des ouvrages publiés sur le renouveau gouvernemental pour faire valoir que la collectivité entrepreneuriale mesure les résultats qu'elle obtient : « ce qu'on mesure, on l'accomplit ». Le simple fait de définir des mesures est extrêmement révélateur pour de nombreuses organisations. En général, les organismes publics ne savent pas exactement quels sont leurs objectifs ou ne se rendent même pas compte qu'ils visent les mauvais objectifs... Les organisations entrepreneuriales sont des organisations apprenantes. Sans rétroactions sur les résultats, il ne saurait y avoir d'innovation. » [traduction] (Osborne et Gabler, 1992).

En conclusion, Lenzi affirme que « l'approche de la collectivité entrepreneuriale doit reposer sur une perspective globale assortie d'un plan d'action ciblé donnant lieu à des résultats mesurables ». C'est exactement ce que les collectivités autochtones prospères ont fait.

D'autres observateurs ont également parlé du concept des collectivités entrepreneuriales. Deller (1993) reconnaît que « le développement économique et la croissance nécessitent certains niveaux d'infrastructure physique, mais que la présence d'une telle infrastructure n'est pas suffisante » [traduction] (p. 3 de l'anglais).

L'auteur estime plutôt que le leadership communautaire est le facteur le plus important du développement. Il fait remarquer que les collectivités stagnantes ont rarement adopté un modèle de leadership collectif, préférant plutôt s'en remettre à un conseil ou à une petite coterie qui fera office de leader communautaire. Les collectivités prospères semblent afficher un leadership diversifié reposant sur une vaste base, de nombreux habitants s'occupant d'aspects particuliers du bien-être communautaire. « La participation au processus du développement, voire même à toutes les activités communautaires, doit être aussi vaste que possible » [traduction] (p. 7 de l'anglais).

Selon Deller, le leadership en matière commerciale (c'est-à-dire l'entrepreneuriat) comporte des éléments comme l'indépendance, la confiance en soi, l'optimisme, l'esprit d'innovation et la motivation. Il ajoute que « si c'est par l'entrepreneuriat que l'économie s'adapte au changement, c'est par le leadership qu'une collectivité peut s'adapter au changement ».

Toujours selon l'auteur, trois caractéristiques d'une structure sociale entrepreneuriale sont essentielles pour un développement communautaire efficace :

- *La diversité* — la collectivité peut dépersonnaliser l'activité politique et les différends personnels peuvent être mis en veilleuse pour le bien commun. Dans les petites collectivités, l'activité politique est souvent partisane, ce qui peut nuire à l'entrepreneuriat.

- *La mobilisation des ressources* — la collectivité est disposée à faire les sacrifices nécessaires pour investir. Lever des impôts et mobiliser l'épargne individuelle, voilà des exemples qui témoignent de la stricte discipline nécessaire pour contrer les restrictions financières des dernières années. Mais surtout, les fonds amassés par la collectivité sont plus susceptibles d'être utilisés avec une diligence raisonnable que les subventions accordées par le gouvernement.

- *Une capacité de réseautage* — la mise sur pied de réseaux commerciaux et financiers et de réseaux d'information grâce auxquels la collectivité peut traiter l'information pour prendre des décisions stratégiques. Cela signifie notamment savoir quand confier des contrats à des consultants de l'extérieur et quand mettre en valeur les ressources internes de la collectivité.

L'importance du leadership communautaire ressort clairement de la plupart des études sur le développement économique régional. McKee et coll. (1997) ont défini trois grandes variables d'un développement économique communautaire efficace :

- *Un leadership en matière de développement économique* — facteur le plus important, qui renvoie à l'évaluation réaliste des débouchés, à la connaissance de la concurrence (les autres collectivités), à l'exploitation de l'information, à l'ouverture à des experts de l'extérieur et à l'autosuffisance. Le leadership local est le facteur prépondérant de l'efficacité du développement économique communautaire.

- *L'esprit communautaire* — c'est-à-dire des concepts comme la fierté envers la collectivité, l'importance qui est accordée à la qualité, la volonté d'investir, des processus décisionnels favorisant la participation et la coopération. Ces caractéristiques témoignent de la volonté de la collectivité de se mobiliser autour d'un objectif commun.

- *L'accent sur les industries de croissance* — c'est-à-dire la capacité des leaders de la collectivité de définir les secteurs d'activité qui ont un potentiel de croissance, ce qui donne lieu à la création d'activités uniques en leur genre grâce auxquelles la collectivité élabore des produits sans avoir besoin de soutenir la concurrence des marchés existants[29].

Les ouvrages publiés sur le développement économique communautaire en général montrent clairement que le leadership en est un élément essentiel. De toute évidence, l'emplacement et les ressources naturelles ont aussi un rôle à jouer, mais la seule condition préalable nécessaire au développement économique local est le leadership communautaire.

---

29 Une évidence fondamentale en affaires, c'est que la première entreprise mise sur pied peut dominer toutes les autres. Une entreprise qui se contente de copier les activités d'une autre entreprise atteint rarement le même niveau de revenu que si elle offre un produit unique en son genre. Une collectivité qui est la troisième, la cinquième ou la dixième à offrir un service de pêche par hydravion devra soutenir la concurrence des autres collectivités qui ont offert ce service avant elle.

Dans la section qui suit, nous passerons en revue les politiques fédérales de développement régional pour établir le contexte du programme Aide au développement des collectivités ainsi que de la Stratégie canadienne de développement économique des Autochtones (SCDÉA). Nous ferons ensuite un examen détaillé du développement autochtone au Canada et aux États-Unis qui confirmera le caractère essentiel de ces leçons.

3.3.5 Les réseaux et le développement économique communautaire

Dans le marché du travail formel, il y a deux grands moyens pour trouver un emploi : les postes vacants annoncés par écrit et, plus récemment, par Internet; et les entreprises de placement. Selon la politique gouvernementale, l'efficacité du marché du travail formel est l'un des moyens de renforcer l'employabilité.

Les réseaux informels par lesquels bon nombre de travailleurs trouvent du travail sont moins reconnus, du moins dans la perspective des politiques. Selon Harrison et Weiss (1998), une bonne partie du recrutement dans n'importe quelle économie passe par l'intégration des réseaux sociaux et des réseaux d'affaires. Nous savons tous que lorsque nous cherchons du travail, « ce que nous savons compte moins que qui nous connaissons ».

Ces deux auteurs font remarquer que l'analyse des réseaux informels comporte plusieurs lacunes. Ils avancent les arguments suivants :

- Les chercheurs d'emploi des collectivités défavorisées qui ont peu de compétences n'ont souvent pas beaucoup de contacts avec des employeurs éventuels parce que leurs réseaux sociaux ne croisent pas de réseaux d'affaires.

- Il est important d'avoir de solides connexions avec ces réseaux, et ce, pour deux raisons:

  — Un vaste éventail de relations est un atout pour le chercheur d'emploi. Pour trouver un emploi, le chercheur doit connaître de nombreux employeurs éventuels. Les jeunes dans les régions pauvres ou les petites collectivités ont peu de liens fermes, et aucun qui les mènerait à un emploi éventuel.

  — Une deuxième caractéristique importante des réseaux, ce sont les possibilités d'aiguillage de la part d'autres travailleurs. Les chercheurs d'emploi qui ont de nombreux amis et de nombreuses connaissances sont vraisemblablement bien placés pour entendre parler de postes vacants à combler.

Selon cette perspective, il est essentiel de faire participer davantage les employeurs au processus de formation pour accroître les chances de succès des chercheurs d'emploi. S'inspirant d'études de cas menées auprès de diverses petites collectivités et de programmes de développement en milieu urbain, Harrison et Weiss concluent que « tout compte fait, il est essentiel qu'une organisation communautaire devienne un élément

permanent et fiable des réseaux de recrutement et de formation des employeurs de la région » [traduction] (p. 150 de l'anglais).

3.4 Revue des politiques fédérales de développement régional et communautaire au Canada

Pour ce qui est du développement économique autochtone, on peut tirer d'importantes leçons de l'expérience du Canada en matière de développement économique régional. Les ententes fédérales-provinciales et les ententes interministérielles revêtent une importance particulière, puisqu'elles nous éclairent sur l'utilisation des ententes bilatérales régionales. La section qui suit présente un aperçu général du développement régional et communautaire au niveau fédéral au cours des vingt dernières années. Par rapport aux programmes d'éducation et de formation examinés plus tôt, peu d'évaluations ont été faites relativement à l'efficacité de ces initiatives[30].

3.4.1 Le ministère de l'Expansion économique régionale (MEÉR)

Depuis trente ans, il y a consensus au niveau fédéral au sujet des objectifs du développement régional. On considère généralement que des disparités au chapitre du bien-être économique et des services sociaux ne se prêtent pas à l'édification d'une nation. On peut supprimer ces disparités par divers moyens, notamment par les transferts que le gouvernement fédéral consent aux provinces dont le revenu personnel par habitant est inférieur à une norme donnée. Les programmes de développement régional ont constitué une autre politique du gouvernement fédéral.

Selon la constitution, le gouvernement fédéral a comme objectif national de promouvoir le développement économique pour réduire les inégalités[31]. Auparavant, en 1969, il avait créé le ministère de l'Expansion économique régionale, qui allait lui permettre d'adopter une approche étroitement ciblée en ce qui concerne ses rapports avec les régions. Plus précisément, un seul ministère allait prendre la tête de file de tous les programmes fédéraux.

---

30 Bartik (1994) fait remarquer que « de meilleures évaluations s'imposent si on veut que le développement économique joue un rôle important dans l'économie ». Il fait également valoir que des évaluations comparant l'efficacité de diverses méthodes de développement régional et de développement communautaire devraient être aussi courantes que les études portant sur l'efficacité de l'éducation et de la formation. De meilleures évaluations sont nécessaires pour que les programmes de développement économique puissent porter fruit. *(Economic Development Quarterly*, vol. 8 : 99-106.)

31 Par « disparités » dans le contexte régional et communautaire, on entend les différences dans le revenu, l'emploi/le chômage, la santé, l'éducation et les ressources sociales. Les mesures économiques du bien-être doivent être équilibrées avec des mesures non économiques, par exemple la vie à la campagne par opposition à la vie dans la grande ville. L'indépendance financière et l'autosuffisance constituent l'essence même de ce concept. La notion fondamentale, c'est que les Canadiens et les Canadiennes, peu importe où ils vivent, devraient avoir la possibilité d'atteindre l'indépendance financière.

Le MEÉR a intégré diverses caractéristiques importantes aux programmes visant le développement régional :

- En sa qualité de ministère « horizontal »[32], le MEÉR s'occupait de questions concernant l'ensemble du gouvernement fédéral. Il pouvait clarifier la planification régionale en agissant seul ou en définissant des initiatives en collaboration avec d'autres ministères.

- D'après McGee (1992), le MEÉR fonctionnait selon trois modes différents :

  — Premièrement, il a élaboré des programmes uniques en leur genre pour répondre à des besoins régionaux particuliers.

  — Deuxièmement, il a établi des partenariats avec d'autres ministères.

  — Troisièmement, il a conclu des ententes fédérales-provinciales dont on peut considérer qu'elles sont les précurseurs de tous les autres accords de développement, y compris les ententes bilatérales actuelles entre Développement des ressources humaines Canada et certains organismes autochtones.

McGee ajoute que l'approche retenue par le MEÉR dans le cadre des ententes fédérales-provinciales s'est révélée efficace, puisque la plupart des programmes subséquents de développement régional s'en sont inspirés[33]. En plus de cette formule des ententes fédérales-provinciales, le MEÉR s'est également concentré sur des investissements ayant expressément pour objet de stimuler la croissance économique régionale, notamment dans les domaines suivants :

- les infrastructures, particulièrement en matière de transport (aéroports, services maritimes, etc.);
- les ressources naturelles, notamment l'énergie;
- le tourisme;
- le développement des industries et des entreprises, y compris la technologie;
- le développement urbain;
- l'éducation et l'acquisition des compétences, notamment les compétences en gestion pour les petites entreprises;
- le développement communautaire.

Les programmes de développement communautaire qui ont vu le jour dans le cadre de diverses initiatives du MEÉR revêtent un intérêt particulier. Par exemple, en 1972-1973, le gouvernement a mis l'accent sur des recherches relatives au développement communautaire local, à l'entrepreneuriat ainsi qu'aux télécommunications et à l'équipement informatique. À la suite de ces recherches, les planificateurs du

32 En 1982, le Comité permanent des finances nationales a utilisé l'expression « ministère horizontal » pour décrire le caractère particulier du MEÉR.

33 L'exemple le plus récent est celui des accords portant sur les infrastructures.

développement communautaire et régional ont compris que les villes monoindustrielles qui dépendaient de l'exploitation des ressources naturelles comme les minéraux ou les produits forestiers étaient de moins en moins viables et de moins en moins souhaitables. De leur point de vue, un développement régional véritable n'était pas compatible avec l'instabilité inhérente de l'exploitation des ressources naturelles[34].

Le MEÉR s'est concentré sur la nécessité de créer des infrastructures locales au sens le plus vaste. Les infrastructures ne se limitaient pas aux routes et aux égouts, mais comprenaient aussi les processus décisionnels du secteur des entreprises et de la collectivité au niveau local qui étaient nécessaires à la « création de nombreuses activités de petite échelle interreliées », qui sont indispensables pour construire une économie locale viable et stable[35]. C'est là une perspective essentielle. Même s'il est vrai que les investissements dans l'aménagement matériel produisent des résultats positifs, la mise sur pied d'institutions qui sont en mesure de soutenir le développement s'est révélée plus importante.

En 1982, le gouvernement fédéral a adopté une nouvelle politique et a dissous le MEÉR, faisant valoir que le développement régional devait intéresser dorénavant tous les ministères. Les analystes ont avancé de nombreuses raisons pour expliquer la disparition du MEÉR. Aucune n'est pertinente pour notre analyse. Qu'il suffise de dire que la stratégie d'un développement régional et communautaire soutenu par un seul ministère fédéral n'a pas été reprise.

À la disparition du MEÉR, les initiatives visant à promouvoir le développement régional ont été confiées à divers ministères. Le programme Aide au développement des collectivités, l'un des programmes de développement communautaire les plus importants du gouvernement fédéral, a vu le jour à Emploi et Immigration (EIC), pour être ensuite transféré à des organismes régionaux de développement.

Selon McGee (1993), on peut tirer d'importantes leçons de l'expérience du MEÉR en matière de développement régional, et notamment les suivantes :

- Le leadership local (des leaders du monde des affaires et de la collectivité) est essentiel, de même que la présence d'associations d'affaires disposées à prendre la tête de file pour promouvoir la croissance.

- Le degré de délégation des pouvoirs doit correspondre à la capacité de la collectivité. Les structures communautaires doivent être en mesure de gérer les programmes offerts

34 Cette perspective se retrouve dans de nombreux ouvrages sur le développement régional et communautaire. Les planificateurs savent que l'instabilité des prix des ressources crée un avenir incertain pour les collectivités dont l'économie est axée sur le secteur des ressources. En fait, ces dernières années, le développement industriel au Canada s'est caractérisé par la diversification; autrefois dépendant de l'extraction des ressources, il s'est tourné vers l'industrie et, plus récemment, vers les services de haute technologie comme les télécommunications. L'utilisation du Fonds du patrimoine pour diversifier l'économie de l'Alberta en est un exemple au niveau provincial.

35 Cette formule fort juste est celle de McGee (1992), p. 106 de l'anglais.

par les instances supérieurs.
- Le développement régional doit connaître un essor — autrement dit, le succès engendre le succès. De la même façon, la stagnation crée une inertie qu'il est difficile de surmonter.

- Les collectivités qui ont peu de ressources ou qui sont défavorisées sur le plan géographique ont périclité.

McGee fait également valoir qu'étant donné la disparition du MEÉR, les ministères fédéraux doivent apprendre à mieux collaborer. Il affirme que trop souvent, « l'objectif de mettre en œuvre des initiatives de développement rationnelles est éclipsé par l'objectif de dépenser les deniers publics ».

Pour l'instant, on ne sait pas exactement si les trois organismes de développement régional donnent au développement régional et communautaire la même impulsion que le faisait le MEÉR. Il est trop tôt pour juger de l'efficacité de Diversification de l'économie de l'Ouest (DEO), du Bureau fédéral de développement régional (BFDR-Q) au Québec et de l'Agence de promotion économique du Canada atlantique (APECA) en matière de promotion du développement économique. Par exemple, DEO ne consent plus de prêts directs aux entreprises, mais administre plutôt divers programmes de petites subventions à l'entreprise, quelque 88 programmes en vertu du volet Aide au développement des collectivités, quatre Centres de services pour les femmes entrepreneurs et quatre Centres de services aux entreprises du Canada. Les répercussions nettes de telles activités sur le développement de l'Ouest et des collectivités de l'Ouest n'ont pas encore été évaluées.

3.4.2 Le programme Aide au développement des collectivités et le développement communautaire

Le programme Aide au développement des collectivités fait partie de diverses initiatives de développement local lancées par EIC au début des années 80. Les sociétés d'aide au développement des collectivités (SADC) sont des organismes indépendants sans but lucratif composés de représentants locaux. Elles ont pour objet d'aider les collectivités à élaborer et à mettre en œuvre des plans stratégiques communautaires à long terme axés sur l'expansion et la diversification de l'économie locale. Les SADC appuient également des services de counselling et d'investissements destinés aux petites entreprises dans certaines collectivités. À l'origine, le programme se concentrait sur les mesures visant à aider les collectivités à surmonter les pertes d'emploi attribuables au déplacement ou au déménagement d'un établissement public. Son mandat a évolué considérablement depuis. À l'heure actuelle, les SADC aident les entreprises locales à se diversifier, ce qui a pour effet de stabiliser la base d'emploi dans la collectivité. Un élément essentiel du soutien qu'elles offrent est celui des prêts administrés par une commission locale. Les SADC offrent également des conseils et facilitent l'accès à d'autres programmes.

Au début, l'un des grands défis que les SADC ont dû surmonter fut de coordonner leurs activités avec celles des organismes de développement provinciaux et municipaux, qui voulaient tous favoriser la croissance de l'emploi et des entreprises dans les collectivités.

Les provinces qui avaient un système très régionalisé pour la prestation de leurs services (par exemple la Saskatchewan) ont constaté qu'elles disposaient d'une abondance d'infrastructures stratégiques lorsqu'elles intégraient tous les programmes fédéraux, provinciaux et municipaux.

L'initiative Aide au développement des collectivités n'a cessé de prospérer et a fait preuve d'une résistance remarquable. Une seule collectivité isolée ou un quartier d'une grande ville peut s'en prévaloir. Elle peut également être exploitée pour aider un groupe de collectivités et est ouverte aux collectivités autochtones aussi bien qu'aux collectivités non autochtones.

Une évaluation menée en 1989-1990 a permis de constater qu'il était trop tôt pour conclure que le programme avait eu des avantages économiques concrets. Outre le fait que les avantages attendus étaient des avantages à long terme et qu'ils étaient difficiles à mesurer, la récession de 1989-1991 a éclipsé tout avantage mesurable qui aurait pu découler du programme.

L'évaluation concluait également que le programme n'avait pas réussi à établir de lignes de démarcation entre les mesures de développement économique et les mesures d'aide à l'adaptation. Les collectivités visées affichaient également des lacunes en matière de planification stratégique à long terme, attribuables à une orientation insuffisante. De plus, l'évaluation a révélé que les options Achat de formation et Aide au déplacement et à la prospection avaient négligé les Autochtones. Il n'y avait pas de données sur la durée d'emploi de la clientèle au moment de l'évaluation. Le gouvernement fédéral n'a pas évalué la contribution du programme Aide au développement des collectivités depuis 1989-1990, et on sait peu de choses de son influence nette ou de son rapport de rentabilité.

3.4.3 La Stratégie canadienne de développement économique des Autochtones (SCDÉA)

La SCDÉA a été mise en œuvre en 1989 sous la responsabilité conjointe du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien (MAINC), d'Emploi et Immigration Canada (EIC)[36] ainsi que d'Industrie, Sciences et Technologie Canada (ISTC). Son objectif était « de réduire les disparités économiques entre les Autochtones et les autres Canadiens »[37]. D'autres ministères ont joué un rôle dans la stratégie, sans reddition directe de comptes : le MAINC a pris la tête de file du développement de l'économie et des ressources communautaires; EIC s'est concentré sur l'acquisition des compétences; et ISTC, sur le développement des entreprises. Parmi les résultats que l'on attendait des programmes de la SCDÉA, on retrouve une augmentation de l'emploi pour les Autochtones, une base commerciale plus vaste, le renforcement des compétences entrepreneuriales, la diminution de la dépendance envers le bien-être social, et le renforcement des capacités

36 EIC, qui allait devenir plus tard Développement des ressources humaines Canada, n'a jamais signé l'accord et a exploité sa propre composante, Les chemins de la réussite, plus ou moins indépendamment de la SCDÉA.

37 *Rapport du Vérificateur général du Canada*, 1995, p. 281 de l'anglais.

des collectivités autochtones de gérer leurs propres affaires.

Le MAINC s'est concentré sur le développement économique communautaire

- Les activités du MAINC, qui tournaient autour du Programme du développement économique des collectivités, portaient sur :

  — l'élaboration de stratégies économiques pour les collectivités;
  — la mise en œuvre d'activités de développement des entreprises et d'exploitation des ressources;
  — des investissements dans des entreprises privées et des entreprises communautaires (participation financière);
  — le soutien à la formation professionnelle.

- La stratégie du MAINC en vertu de la SCDÉA comportait d'autres volets, notamment un Programme de développement commercial, un Programme de négociation de l'accès aux ressources ainsi qu'un Programme des possibilités régionales.[38]

- De plus, le MAINC assumait conjointement les responsabilités de la recherche et de l'action sociale avec EIC et ISTC.

EIC s'est concentré sur l'acquisition des compétences[39]

- Le principal programme d'EIC s'appelle « Les chemins de la réussite » ou simplement « Les chemins ».

- Il s'agit d'un programme exploité en partenariat entre EIC et les groupes autochtones, dans le cadre duquel les collectivités pouvaient jouer un rôle significatif en matière de prise de décision en mettant sur pied des commissions autochtones locales de gestion. Ces commissions (sur les 110 commissions qui avaient été prévues, 86 ont été créées) travaillaient en collaboration avec les Centres d'emploi du Canada pour définir les besoins en matière de formation, concevoir la formation et la dispenser.

ISTC s'est concentré sur le développement des entreprises

- Le Programme de développement d'entreprises autochtones et d'entreprises autochtones en participation offrait du soutien financier et de l'aide au développement pour la création de nouvelles entreprises et l'expansion d'entreprises existantes. Le ministère, qui avait recours à des organismes de prestation de l'extérieur, espérait étendre ses capacités limitées de mise en œuvre des programmes destinés aux organisations autochtones.

---

38 Le Programme des possibilités régionales a été éliminé à mi-chemin de la stratégie quinquennale, après quoi le MAINC s'est concentré surtout sur des organismes de développement économique des collectivités (SCDÉA).

39 EIC, qui allait devenir Développement des ressources humaines Canada, n'a jamais signé l'entente conjointe de la SCDÉA et le ministère préfère envisager Les chemins de la réussite séparément de la SCDÉA. Le vérificateur général, quant à lui, traite les trois composantes comme si elles faisaient toutes trois partie de la SCDÉA.

- Des sociétés de financement des Autochtones recevaient des fonds qu'elles prêtaient à des entreprises autochtones.

Les évaluations de la SCDÉA mentionnent un éventail d'améliorations structurelles, par exemple la participation accrue des organismes autochtones et le renforcement de leur capacité de mettre des programmes en œuvre. Cependant, étant donné les lacunes sur le plan des données, il a été impossible de mesurer les répercussions de la stratégie sur l'employabilité, l'emploi ou le recours à l'aide sociale.

TABLEAU 3
Sommaire des leçons tirées de la SCDÉA

Composante du MAINC	Composante d'EIC (Les chemins)	Composante d'ISTC
La coordination interministérielle demeure faible, ce qui réduit l'efficacité de la stratégie dans son ensemble.	Le programme a mieux fait connaître les enjeux et a relevé le volume de la formation destinée aux Autochtones.	Les clients avaient une bonne opinion de la mise en œuvre du programme, mais souhaitaient des processus décisionnels plus rapides et davantage d'information sur les divers secteurs d'activité.
Les organismes de développement économique communautaire n'affichent pas tous la même efficacité.	Le programme présente une amélioration du point de vue de la formation offerte.	Les prêts consentis aux grandes entreprises appartenant aux bandes n'ont peut-être pas été aussi efficaces que si le programme s'était concentré sur les entreprises appartenant à des particuliers.
Le leadership de la bande, particulièrement son sens des affaires, sa formation et ses leaders, voilà la clé de la réussite.	La participation des Autochtones a augmenté.	Grâce au soutien du programme, les entreprises autochtones ont eu accès à d'autres sources conventionnelles de financement.

TABLEAU 3 (suite) Sommaire des leçons tirées de la SCDÉA		
Composante du MAINC	**Composante d'EIC (Les chemins)**	**Composante d'ISTC**
Il n'y a pas de données sur les répercussions quantitatives. Il n'existe pas d'information sur les résultats attendus du programme, par exemple des gains au chapitre de l'emploi et du revenu, la diversification plus poussée de la base commerciale et économique, et la réduction des problèmes sociaux associés à la dépendance envers le bien-être social. Les données produites par le programme ne permettent pas d'en mesurer les répercussions.	Il est difficile de mesurer les répercussions du point de vue de la conservation des emplois, en raison de la récession de 1991. En général, la récession s'est traduite par une réduction de l'incidence de la formation (le pourcentage des membres du groupe ayant reçu de la formation qui sont employés ou qui poursuivent une formation plus avancée)[40].	L'aide financière directe consentie aux entreprises autochtones a donné lieu à la création d'emplois, à l'augmentation de la richesse de la collectivité et à une réduction de la dépendance envers l'aide sociale.
Dans l'ensemble, les collectivités participantes sont mieux en mesure d'amorcer et de gérer le développement économique.		Le programme a contribué à créer une classe entrepreneuriale.
		Les organismes externes chargés de la mise en œuvre se sont révélés efficaces.

Les programmes qui ont tenté d'influencer le « côté de l'offre » en accroissant la formation et les compétences des Autochtones ont eu peu de répercussions mesurables sur le bien-être économique des collectivités ou des Autochtones eux-mêmes. Cela peut s'expliquer en grande partie par la récession de 1990-1991, pendant laquelle le chômage a connu une hausse générale.

Par ailleurs, les prêts consentis directement par l'entremise des sociétés autochtones de financement semblent avoir eu une influence sur l'emploi. Mais l'élément le plus important à plus long terme, c'est que de tels programmes semblent avoir favorisé la création d'une classe entrepreneuriale dans les collectivités autochtones. Il faut préciser que la qualité des données demeure médiocre et que de nombreux résultats ne sont pas solidement quantifiés.

40 L'évaluation de 1994 révèle que les répercussions ont été plus prononcées chez les Autochtones que chez les non-Autochtones tout au long de la période de 1988 à 1992, mais il peut s'agir d'une erreur d'interprétation des données. En réalité, les répercussions sur les non-Autochtones ont moins diminué que chez les Autochtones. Quoi qu'il en soit, étant donné le peu de fiabilité des données et le fait que les répercussions ne mesurent que des effets à court terme, la seule conclusion qu'on peut tirer du programme Les chemins, c'est que ses résultats nets sur l'emploi n'ont pas été confirmés.

L'un des résultats de la SCDÉA, c'est que la composante d'Industrie Canada semble avoir été relativement plus efficace que les autres initiatives. L'accent qu'elle mettait sur le développement des entreprises et le financement de nouvelles entreprises en participation semblent avoir eu d'importants avantages pour certaines collectivités autochtones. Cependant, ce succès apparent peut s'expliquer par le fait que quelques collectivités ont réussi à utiliser efficacement les programmes de développement des entreprises. Les objectifs des composantes du MAINC et de DRHC dans le cadre de la SCDÉA sont des objectifs à plus long terme, moins précis, et les composantes ne produisent pas de résultats relativement rapides.

3.4.4 Les ententes bilatérales régionales

Dans le cadre du programme Les chemins de la réussite, les leaders, les organisations et les collectivités autochtones ont participé de plus près au processus décisionnel ayant trait à la conception et à la gestion de leurs propres programmes de formation et de développement de l'emploi. La mise en valeur des capacités des collectivités et des organismes autochtones en matière de conception et de mise en œuvre des programmes est censée donner lieu à des initiatives plus pertinentes, plus réceptives et, en fin de compte, plus efficaces.

À la fin du programme Les chemins, DRHC a conclu des ententes bilatérales régionales (EBR) avec des collectivités des Premières nations, des collectivités inuit et des collectivités métisses à titre individuel. Ces ententes comprennent des arrangements financiers flexibles avec les Autochtones (AFFA) conçus pour renforcer la capacité de répartir les ressources financières en fonction des besoins.

Les EBR reposent sur quatre principes :

1. le renforcement des capacités des organismes autochtones (y compris les organismes métis et inuit) lorsqu'il s'agit de concevoir et de mettre en œuvre des programmes de formation;
2. l'amélioration de l'accès aux programmes de formation par l'élargissement des mesures d'extension;
3. la cession des responsabilités fédérales en matière de formation (tout comme les programmes destinés à la population en général, qui ont été confiés aux provinces);
4. la réduction de la dépendance envers l'aide au revenu par l'amélioration du ciblage de la formation en fonction des besoins du marché.

Plusieurs évaluations provisoires ont été réalisées. Il serait prématuré de faire une évaluation des répercussions au sens conventionnel, c'est-à-dire de déterminer si de telles ententes ont opéré des changements importants dans les collectivités qui les ont signées. Un certain nombre des évaluations provisoires signalent qu'il y a lieu d'accorder plus d'attention à la mesure des répercussions des dépenses sur la formation et l'emploi.

Dans l'ensemble, les EBR ont été bien accueillies par les collectivités et les clients desservis. Une grande partie de la formation est achetée auprès de fournisseurs de formation, mais aucune des évaluations n'en a examiné la qualité. Dans certains cas, les

clients fréquentent des établissements postsecondaires et des écoles de formation professionnelle agréés. Dans d'autres cas, ils suivent les cours offerts par des entrepreneurs privés[41]. Les évaluations à mi-parcours des EBR montrent que les clients sont satisfaits des initiatives de formation, mais peu de détails sont connus au sujet de l'efficacité de ces contrats de formation ou des mesures du rendement — question importante, compte tenu des conclusions les plus récentes tirées de l'expérience américaine.

La plupart des évaluations des EBR ont porté sur la mise en valeur des capacités. Pour l'instant, les ententes semblent donner les résultats escomptés. La plupart des participants signalent que divers signataires autochtones et organismes affiliés sont en train d'améliorer leurs capacités de concevoir et de mettre en œuvre des programmes de formation.

Les EBR présentent deux caractéristiques dignes de mention :

- Premièrement, il n'existe aucun mécanisme de développement des entreprises comme c'était le cas dans la SCDÉA mise en œuvre par Industrie Canada. Les ententes ne portent pas sur le développement des capacités entrepreneuriales ou des entreprises.

- Deuxièmement, le développement des capacités se limite à la conception et à la mise en œuvre des programmes de formation. Même si ces deux éléments sont importants, le développement économique des collectivités appelle un éventail plus vaste de compétences (comme on le verra dans les études de cas ci-dessous).

3.4.5 Sommaire des programmes de développement régional

L'expérience du développement régional au Canada nous éclaire à divers points de vue :

- Pour stimuler l'activité économique, compte tenu du niveau actuel de la technologie et de la demande des consommateurs, il faut un minimum de ressources, l'accès aux marchés et des infrastructures physiques.

- Un leadership au sein de la collectivité et un leadership entrepreneurial sont des éléments essentiels pour créer une activité économique locale. Ce genre de leadership peut surmonter beaucoup de lacunes dans les ressources et les infrastructures.

- Des prêts consentis directement aux entreprises peuvent représenter un complément important du financement existant, et les personnes qui se voient accorder de tels prêts réussissent souvent à aller chercher encore plus de financement. En outre, le soutien accordé à des entrepreneurs distincts semble plus efficace que le soutien aux entreprises qui appartiennent aux bandes. Nous en examinerons les raisons plus loin dans cette section.

---

41 Dans le cas de l'EBR conclue avec les Premières nations de la Saskatchewan, le Saskatchewan Indian Institute of Technology a forgé un partenariat avec le Saskatchewan Institute of Applied Science and Technology.

- De récentes nouveautés, par exemple les ententes bilatérales régionales, semblent contribuer au renforcement des capacités, mais dans le domaine particulier de la gestion de la formation.

3.5 Exemples choisis de développement économique autochtone

Nous présentons ici plusieurs exemples de développement efficace dans des collectivités autochtones des États-Unis et du Canada. On peut tirer de ces études de cas plusieurs leçons importantes au sujet des éléments nécessaires à l'appui du développement économique communautaire.

3.5.1 Exemples américains

Les exemples suivants de développement économique autochtone aux États-Unis montrent l'importance du leadership communautaire dans ce contexte[42].

Les Navajo — Privation des droits, rétablissement et stagnation

On ne s'explique pas pourquoi les Navajo, qui ont reçu un financement considérable et qui disposaient de ressources naturelles abondantes, ont vécu dans le marasme économique tout au long du XXe siècle. Après avoir rendu les armes en 1864, le peuple navajo a amorcé une période instable pendant laquelle il a été confiné à une réserve minuscule, où il a connu des conflits fréquents avec le gouvernement fédéral. En 1868, les Navajo ont signé un traité avec le gouvernement des États-Unis et, après s'être engagé à renoncer à leurs pratiques de pillage, ont reçu des terres nombreuses et du bétail.

Ils ont prospéré jusqu'aux années 20, lorsque l'augmentation de leur population et de leur cheptel a exercé des pressions sur leurs ressources. Entre 1934 et 1940, le gouvernement fédéral a mis en œuvre un programme de réduction du bétail pour régler le problème du surpâturage. Mais ce programme a provoqué de graves perturbations économiques et les Navajo ont commencé à se méfier de tous les programmes gouvernementaux de soutien. Selon Ruffing (1978) :

> La faute en revient aux planificateurs fédéraux qui n'ont pas compris que l'élevage du mouton était un mode de vie pour les Navajo. La réduction des troupeaux ovins s'est traduite par l'abandon des anciens modes de vie et des anciennes valeurs; les Navajo vécurent une transformation culturelle en même temps qu'une transformation économique. Comme le gouvernement fédéral n'a pas offert d'activités économiques viables, on pouvait difficilement s'attendre à ce que les Navajo renoncent à la fois à leur économie traditionnelle et à leur culture. [traduction] (p. 17 de l'anglais).

42 Dans les ouvrages publiés aux États-Unis, il est question « d'Indiens » plutôt que d'Autochtones.

Ruffing énumère une série d'obstacles au développement économique auxquels les Navajo ont été confrontés :

- Ils n'exerçaient pas de contrôle sur les ressources. Au moment où cette recherche a été menée (il y a 20 ans), on affirmait que le Bureau of Indian Affairs cherchait à donner les ressources des Indiens (les terres, les droits d'exploitation minière, etc.) en location à des non-Indiens. Le bureau croyait apparemment que les Navajo « n'avaient ni les compétences ni le capital nécessaires pour exploiter adéquatement leurs ressources » [traduction] (p. 31 de l'anglais). Ruffing fait également valoir que les contrats de location étaient généralement mal rédigés, de sorte que les rendements qu'en retiraient les Navajo n'étaient pas aussi élevés qu'ils auraient pu l'être.

- Faute de capitaux, les Navajo n'ont pas été en mesure de mettre sur pied des entreprises viables pour exploiter leurs ressources.

- Faute de compétences administratives, ils n'ont pas été capables de gérer professionnellement les ressources tribales.

- Faute d'infrastructures commerciales (services de détail et services aux entreprises), la collectivité a perdu des occasions d'affaires.

- Il y avait incompatibilité entre la bureaucratie moderne des Navajo et leurs philosophies traditionnelles. Ruffing cite plusieurs exemples de conflits au sein des instances décisionnelles qui ont sérieusement compromis le développement. En particulier, il y a eu des conflits entre les entrepreneurs indiens désirant mettre sur pied des entreprises capitalistes et le conseil qui souhaitait appuyer des activités de nature plus coopérative. Ces conflits ont fini par être réglés selon les valeurs traditionnelles des Navajo : les redevances tirées de l'exploitation des ressources appartenant aux Indiens ont été partagées entre tous les membres de la collectivité.

Ruffing affirme que le développement économique a été limité parce que les Navajo ne possédaient pas leurs propres ressources. Le conflit à régler était le suivant : même si la plupart des Navajo préféraient probablement une structure sociale traditionnelle, ils n'avaient pas les moyens de préserver ce mode de vie. L'économie traditionnelle n'était pas viable. Cependant, les modèles économiques reposant sur l'exploitation des ressources tribales, par exemple des investissements dans des activités à forte concentration de main-d'œuvre, sont privilégiés.

Les Lummi

L'expérience des Lummi est semblable à celle des Navajo. Après avoir signé un traité, le gouvernement fédéral leur a attribué des terres, mais l'expansion continue que connaissaient les non-Indiens a progressivement empiété sur leur territoire. Comme Deloria (1978) l'a fait remarquer, le succès des Lummi est attribuable à un leadership tribal astucieux combiné à un accident historique opportun.

- Au début des années 1900, les Lummi ont eu gain de cause dans une poursuite qu'ils avaient intentée contre des hommes d'affaires qui voulaient reprendre les terres des Indiens et leur donner en échange des valeurs mobilières (des actions et des obligations); le tribunal leur a accordé un territoire côtier d'une superficie de 5 000 acres. Des années plus tard, ce territoire devint l'assise d'un projet novateur d'aquaculture.

- Les Lummi ont fait l'objet d'une faible indifférence de la part du Bureau of Indian Affairs, puisqu'ils n'étaient pas assez nombreux et qu'ils ne possédaient pas suffisamment de biens pour que le bureau veuille véritablement exercer un contrôle sur eux.

- Les bureaucrates fédéraux, qui n'avaient jamais compris la tribu ni sa culture, ont eu tendance à faire fi de leurs valeurs et de leur « façon de fonctionner ». Lorsque les Lummi se sont mobilisés politiquement, ils ont pris le gouvernement fédéral « par surprise ».

L'un des principaux atouts des Lummi réside dans l'étroite relation qu'ils ont toujours entretenue avec l'océan. Chaque fois que possible, ils s'adonnaient à la pêche. Quand le Bureau of Indian Affairs leur proposait des activités économiques, les Lummi refusaient, jusqu'au jour où le bureau leur offrit un projet d'aquaculture tout à fait compatible avec leur héritage ancestral. Une leçon importante à tirer de cette « réussite », c'est que la voie de l'indépendance financière correspondait étroitement à l'héritage ancestral des Lummi.

De récents succès aux États-Unis

Cornell et Kalt (1992) tirent d'importants enseignements du développement économique des Autochtones aux États-Unis. Récemment, Cornell (1997) a fait remarquer qu'aux yeux de plusieurs, le développement économique qu'ont connu les Indiens aux États-Unis ces dernières années s'explique par les jeux de hasard[43]. Même si c'est vrai pour certaines bandes, de nombreuses réserves ont connu un développement économique significatif sans avoir recours aux jeux de hasard.

- Les Choctaws du Mississippi sont devenus l'un des plus grands employeurs de l'État lorsqu'ils ont créé un centre de fabrication et de service. La bande est l'un de grands employeurs de nombreux non-Indiens de l'État, parce que la réserve ne peut répondre à tous ses besoins de main-d'œuvre.

- Les Apaches de White Mountain, en Arizona, ont mis sur pied une entreprise très efficace de bois d'œuvre qui, parallèlement à leurs activités récréatives, représente une activité économique importante dans l'État.

---

43 Une différence importante distingue les Autochtones des États-Unis et ceux du Canada, à savoir qu'aux États-Unis, le gouvernement fédéral a autorisé divers conseils tribaux à mettre sur pied et à gérer des casinos. Il ne fait aucun doute que ces casinos ont été une importante source de richesse et qu'ils sont fréquemment une source d'emploi pour les non-Autochtones.

- Au Montana, les tribus Salish et Kootenai de la réserve de Flathead exploitent des services de tourisme, d'agriculture et de commerce au détail grâce auxquels elles affichent un chômage moins élevé que le reste de l'État. Le collège communautaire ouvert par la réserve est fréquenté par de nombreux non-Autochtones en raison de sa qualité.

- Au Nouveau-Mexique, les Pueblo Cochiti affichent l'un des taux de chômage les plus faibles parmi toutes les tribus de l'Ouest et exploitent l'un des meilleurs terrains de golf publics au pays.

Ces cas sont remarquables par la diversité des activités économiques qu'ils illustrent chez les Autochtones. Chacun nous éclaire sur un facteur important de la réussite du développement économique autochtone.

3.5.2 Les échecs et les succès de la politique américaine de développement économique des Autochtones

Stanley (1978) affirme que la principale erreur de la politique américaine envers les Autochtones, c'est qu'elle les a tous traités comme s'ils appartenaient à la même culture et qu'ils avaient les mêmes valeurs. En fait, comme le montrent les études de cas, chaque collectivité a tenté d'aborder le développement économique dans le contexte de sa propre histoire et de ses propres valeurs. Stanley énumère les facteurs qui caractérisent la plupart des tribus autochtones aux États-Unis :

- une défaite militaire ou une autre forme de coercition;
- la nécessité de s'accommoder de changements importants dans leurs relations traditionnelles avec l'environnement et de renoncer à leur système économique;
- un nouveau système politique qui leur a été imposé par une puissance de l'extérieur et la nécessité de traiter avec des bureaucraties;
- la perte des droits territoriaux;
- de graves perturbations et l'imposition de modèles étrangers pour la prise de décision sur les plans social et politique;
- une collectivité de l'extérieur ayant exigé qu'ils renoncent à leurs valeurs et qu'ils fassent instruire leurs enfants au sein d'une autre culture, souvent loin de la maison.

La principale leçon à tirer de ces études de cas est que le développement économique des Autochtones doit avoir lieu au sein de leurs propres cadres politiques et culturels. De plus, l'expression « Amérindien » englobe de nombreuses cultures et de nombreuses langues, aussi différentes que l'allemand et le chinois. Ce seul facteur montre l'importance de laisser chaque population indienne définir son propre avenir économique, les modèles génériques étant voués à l'échec.

Stanley fait une mise en garde à l'intention des leaders des bandes qui veulent tout faire eux-mêmes, depuis les emplois de premier niveau jusqu'aux emplois professionnels hautement spécialisés. Lorsque les bandes en arrivent à ce point, elles comprennent qu'elles « profiteraient davantage de leurs ressources si elles s'inspiraient de la façon dont

les pays du Moyen-Orient gèrent leur pétrole... il serait peut-être plus avantageux que la tribu fasse office de « conseil d'administration » et engage des experts techniques de l'extérieur pour exploiter ses ressources ». [traduction] (p. 586 de l'anglais).

3.6 Le développement économique et communautaire des Autochtones au Canada : les vingt-cinq dernières années

À la fin des années 60 et au début des années 70, les collectivités autochtones faisaient usage d'un grand nombre de programmes destinés à la population dans son ensemble comme le Programme des initiatives locales (PIL) et le Programme d'aide à la création locale d'emplois (PACLE) d'EIC. Même si DRHC n'avait qu'un seul programme s'adressant expressément aux Autochtones avant Les chemins de la réussite (le Programme des stagiaires autochtones, 1977), le MAINC et IC (qui s'est appelé MEÉR puis ISCT) ont lancé de nombreuses initiatives. Nous avons dû faire face à deux problèmes dans l'examen de ces programmes :

- La plupart ont fait l'objet de micro-évaluations et la majorité de celles-ci se concentraient sur l'efficacité des programmes du point de vue de l'exploitation et des extrants, par exemple le nombre de projets, de participants, d'entreprises et de prêts. Les évaluations ont cependant relevé des facteurs importants comme les aptitudes à la gestion et les infrastructures.

- Les programmes de développement économique autochtone (comme les programmes équivalents destinés à l'ensemble de la population) n'ont pas cessé d'être modifiés ou amalgamés. Il a donc été impossible d'en évaluer les résultats, particulièrement à long terme. Ainsi, les programmes de développement de l'emploi et de développement des entreprises destinés aux Autochtones d'ISCT ont été remplacés par le Programme de développement des entreprises autochtones (en vertu de la SCDÉA), puis Entreprise autochtone Canada. Un autre exemple est le Programme des stratégies de mise en valeur des ressources humaines des collectivités indiennes (PSCI), qui a été lancé en 1985. L'évaluation révèle que ce programme est semblable à la PE et que les activités ont pu se chevaucher. Le PSCI est devenu le Programme du développement économique des collectivités (en vertu de la SCDÉA); il a été rationalisé et se concentre beaucoup plus sur les organismes de développement économique communautaire (ODÉC).

3.6.1 Sommaire des programmes canadiens destinés aux Autochtones

Le tableau 4 résume l'historique des politiques et des programmes de développement économique des Autochtones au Canada.

Nous avons trouvé peu de programmes offerts dans le cadre des politiques provinciales de développement économique. Deux rapports ont recensé ces programmes, soit celui de Blauer Consulting en 1996 et celui de Prairie Research Associates en 1997. L'une des

principales conclusions à en tirer, c'est que l'information concernant les sources existantes (par exemple, les budgets des dépenses des provinces, les comptes publics, etc.) manque d'uniformité et qu'elle est nettement inadéquate (Blauer, 1996).

TABLEAU 4
Aperçu de quelques initiatives fédérales de développement économique des Autochtones au Canada entre les années 70 et 90

Programme/Initiative	Organisme/Ministère	Année	Description
Fonds de développement économique des Indiens	MAINC	1970	Financement commercial de dernier recours pour les Indiens vivant dans les réserves. Il y avait également une Caisse de prêts aux Esquimaux ainsi qu'un Programme de garantie de prêts pour les Indiens.
Programme de formation en cours d'emploi des Affaires du Nord	MAINC (Affaires du Nord)	1973	Formation professionnelle et allocations destinées aux stagiaires.
Oil Sands Economic Development Corporation et Indian Equity Foundation	MAINC	1976	Organismes qui ont conclu une entente d'exploitation des ressources avec Syncrude et qui ont été remplacés par les Indian Business Development Services (1983).
Ententes spéciales d'aménagement rural et de développement agricole	Ministère de l'Expansion économique régionale (MEÉR)	années 70	Développement commercial, mise sur pied d'infrastructures et mesures d'ajustement structurel (MAS).
Programme agricole des Indiens de la Saskatchewan (PAIS), Programme agricole des Indiens du Manitoba (PAIM)	MAINC	début des années 80	Initiatives communautaires grâce auxquelles les Premières nations pouvaient exploiter leurs propres ressources agricoles et mettre sur pied des organismes de développement sectoriel. Plus tard, ces deux programmes ont également été financés en vertu du Programme des possibilités régionales de la SCDÉA, qui a fini par être éliminé.

TABLEAU 4 (suite) Aperçu de quelques initiatives fédérales de développement économique des Autochtones au Canada entre les années 70 et 90			
Programme/Initiative	**Organisme/Ministère**	**Année**	**Description**
Programme de développement économique des Autochtones	Ministère de l'Expansion industrielle régionale (EIR)	1983	Comprenait un budget de 345 millions de dollars pour les institutions, les activités commerciales et le développement de l'entrepreneuriat; le programme, qui venait à échéance en 1989, a été remplacé par le Programme de développement des entreprises autochtones.
Ententes de développement économique dans les T.N.-O. et le Yukon	MAINC (Affaires du Nord)	des années 80 au milieu des années 90	Trois ententes quinquennales ayant été conclues avec les territoires et comportant plusieurs composantes, notamment le tourisme, les ressources renouvelables, l'exploitation minière, les arts et l'artisanat, les entreprises communautaires, etc.
Programme des stratégies de mise en valeur des ressources humaines des collectivités indiennes (PSCI)	MAINC	de 1985 à 1989	Ce programme, qui a précédé le Programme du développement économique des collectivités de la SCDÉA, fournissait un soutien aux collectivités indiennes et inuit par le biais d'initiatives de formation et d'emploi.

TABLEAU 4 (suite) Aperçu de quelques initiatives fédérales de développement économique des Autochtones au Canada entre les années 70 et 90			
Programme/Initiative	**Organisme/Ministère**	**Année**	**Description**
Stratégie canadienne de développement économique des Autochtones (SCDÉA)	MAINC, ISTC, EIC	de 1989 à 1996	La SCDÉA avait pour objet de regrouper les programmes fédéraux destinés aux Autochtones dans les domaines du développement communautaire (MAINC), du développement des entreprises (ISCT) ainsi que de la formation et de l'emploi (EIC).
Programmes postérieurs à la SCDÉA (à l'exclusion des initiatives de DRHC) : • Programme de développement économique des collectivités • Entreprise autochtone Canada	MAINC, IC	de 1996 à nos jours	Les programmes du MAINC et d'IC ont été éliminés à la fin de la SCDÉA. Depuis, les fonctionnaires ont discuté de la possibilité d'une initiative renouvelée, qui ne s'est toutefois pas matérialisée. Le gouvernement fédéral a plutôt encouragé le secteur privé et les institutions prêteuses à forger des partenariats avec les collectivités autochtones. La Stratégie d'acquisition auprès des entreprises autochtones est une initiative de ce genre. Les organismes régionaux de développement y participent également davantage.

3.6.2 Exemples de mesures de développement autochtone qui ont été couronnées de succès au Canada

Les exemples suivants sont tirés de répertoires de pratiques exemplaires, d'évaluations et d'autres sources de données empiriques publiées au cours de dernières années. Nous n'avons pas effectué de suivi pour déterminer si ces initiatives sont toujours aussi efficaces.

Skidgate, C.-B.

Reposant sur une petite assise territoriale, la base économique de Skidgate se fonde traditionnellement sur la pêche commerciale, l'abattage et le tourisme (Musée de la Reine-

Charlotte). Des services commerciaux, une conserverie et une carrière offraient également des emplois, mais peu spécialisés. Dans la foulée de l'adoption du projet de loi C-31, Skidgate a connu un boom démographique, sa population passant d'environ 275 habitants à plus de 500[44].

En 1991, le conseil de bande a créé la société de développement Gwaalgaa Naay et lui a confié la gestion des activités de développement économique. Cette société, dotée d'un conseil d'administration autonome, a pour objet d'orienter « le développement économique de Skidgate, pour que la collectivité puisse atteindre l'indépendance financière et la préserver, l'accent étant mis sur la création de revenus qui seront utilisés pour le développement communautaire et l'emploi des habitants de Skidgate ».

On y retrouve certaines activités commerciales importantes, notamment :

- un centre commercial (commerces de détail et bureaux) ouvert grâce à la participation financière de banques privées, de fonds d'investissement, de programmes gouvernementaux et de la bande;

- l'achat de terres publiques afin d'agrandir la réserve pour la nouvelle population;

- une nouvelle école et des services médicaux qui reposent sur des coentreprises avec des organismes à l'extérieur de la réserve.

Parmi les principales caractéristiques qui ont contribué au développement économique, on retrouve un conseil progressiste, une société autonome de développement économique, la consultation de la collectivité et l'établissement d'un consensus, l'accès à d'autres programmes (et à d'autres sources de financement) et l'utilisation efficace d'ententes de financement.

Mikisew, Alberta

Cette collectivité, dont la population est passée de 500 à 1 700 personnes, est située sur les rives de la rivière Athabaska. Elle tire profit de la pêche commerciale et exploite une conserverie dont les activités ont été ralenties par la pollution. Les habitats ont été perturbés par des variations dans le niveau des eaux, qui sont attribuables à des barrages hydroélectriques en amont. Le tourisme est également une source de revenu.

Parmi les projets axés expressément sur le développement, on retrouve les suivants :

- un multiplexe qui abrite les bureaux administratifs de deux bandes et des locaux loués par la province;

- le campus du collège Kenyo;

---

44 Le projet de loi C-31 rétablissait le statut d'Indien inscrit d'un grand nombre d'Indiens qui en avaient été autrefois privés.

- une société autonome de développement économique qui appuie un nombre croissant d'entreprises commerciales;

- une entente de main-d'œuvre avec Syncrude et 2000 Plus qui a permis de créer des emplois bien rémunérés pour la collectivité;

- Le gîte Fort Chipewyan.

Les facteurs de la réussite sont semblables à ceux de Skidgate — à savoir, un leadership politique progressiste et une entité économique autonome. Autre élément : de grandes sociétés pétrolières se sont montrées disposées à conclure des ententes novatrices en matière de main-d'œuvre. De plus, la bande a choisi de confier la gestion des sommes provenant du règlement de ses revendications territoriales à un établissement financier traditionnel, plutôt que de les confier à son propre trésor, ce qui est un autre exemple de leadership progressiste.

Le conseil tribal de Saskatoon

Le cas du conseil tribal de Saskatoon est unique en son genre, puisqu'il représente la première tentative pour créer une réserve en milieu urbain au Canada. À l'issue du processus de revendications territoriales, auquel étaient associées six bandes de diverses régions du centre ouest de la Saskatchewan, les droits de la Première nation de Muskeg Lake ont été conférés à l'intérieur des limites de la ville de Saskatoon. La réserve à proprement parler se situe à 100 milles au nord.

Parmi les principales nouveautés économiques, on retrouve les suivantes :

- un centre pour les entreprises et le commerce de détail;
- des coentreprises, dans la ville de Saskatoon, en collaboration avec des entreprises non autochtones.

Le succès du conseil tribal peut s'expliquer par divers facteurs :

- le niveau de scolarité et l'expérience commerciale de ses membres;
- une ouverture sur le monde grâce à laquelle les leaders peuvent envisager des solutions créatrices face à des problèmes économiques;
- le consensus et la consultation de la collectivité;
- la capacité d'avoir accès à d'autres sources de financement (par exemple, la composante d'Industrie Canada de la SCDÉA);
- le recours à des arrangements financiers novateurs.

3.7 Le développement chez les Aborigènes de l'Australie

On dispose de relativement peu d'information sur le développement économique communautaire en Australie, et l'une des raisons en est que les Aborigènes australiens n'ont pas les mêmes relations juridiques et constitutionnelles avec leur gouvernement fédéral que les Indiens d'Amérique du Nord. Les mesures de développement économique destinées aux Aborigènes australiens sont donc semblables aux mesures générales destinées aux minorités économiquement défavorisées comme les Noirs aux États-Unis. Comme on peut le lire dans *Task Force Review of the 1987 Aboriginal Employment Strategy :*

> Toute nouvelle proposition stratégique doit être réaliste et reconnaître que l'établissement d'une base économique pour de nombreuses collectivités aborigènes et collectivités des îles du Détroit de Torres, particulièrement les collectivités éloignées, sera influencé par l'isolement, les lacunes en matière de compétences techniques et entrepreneuriales, des valeurs culturelles parfois contradictoires, le manque d'infrastructures locales et régionales, et le manque de capitaux. La responsabilisation économique ne se fera pas du jour au lendemain et il faudra prévoir toute une gamme de stratégies et d'interventions gouvernementales, parallèlement à la coopération de l'industrie. [traduction][45].

La société Indigenous Land Corporation (ILC) joue également un rôle important en matière de développement économique. Elle élabore des plans stratégiques et détermine les terres que diverses collectivités aborigènes devraient acheter. Le gouvernement reconnaît l'importance d'une assise territoriale pour le développement économique aborigène.

Les Community Development Employment Projects (CDEP), qui existent depuis 1977, sont un exemple des programmes offerts aux Aborigènes de l'Australie. Quelque 268 collectivités (et 30 000 personnes) ont participé aux diverses initiatives. La Aboriginal and Torres Strait Islander Commission (ATSIC) verse une subvention à une collectivité qui veut mettre sur pied des activités qu'elle gérera elle-même. Les participants renoncent à leurs prestations d'assurance-emploi en échange d'un salaire.

Une récente évaluation des CDEP a permis de constater que :

- les participants en ont tiré des avantages considérables sur le plan de l'emploi, du revenu, de la formation ainsi que des avantages socio-culturels;
- les participants sont susceptibles d'afficher un solide sentiment d'appartenance culturelle, d'avoir moins d'interactions avec le système de justice pénale et de consommer moins d'alcool que les Aborigènes en chômage;

45 Voir le site Web www.atsic.gov.au/programs/cdep.

- parmi toute la formation dispensée au cours de l'année, 77 p. 100 l'avait été par l'entremise des CDEP et, dans 68 p. 100 de ces cas, il s'agissait de cours agréés[46].

Les évaluateurs ont fait les suggestions suivantes :

- les participants devraient avoir davantage accès à l'information relative à la formation et à l'emploi du ministère de l'Emploi, de l'Éducation, de la Formation et des Affaires des jeunes dans le cadre des CDEP;
- les possibilités de formation en gestion d'une entreprise et en gestion financière devraient être améliorées;
- les participants devraient être encouragés à demeurer au sein du projet tant qu'ils n'ont pas trouvé d'autre travail, ce qui se traduira vraisemblablement par un emploi à plus long terme.

Pour l'instant, aucune évaluation globale n'a été faite quant à la façon dont ces initiatives ont influencé le bien-être économique des Aborigènes d'Australie. Les techniques et le modèle de développement économique sont très différents de ce qui se fait en Amérique du Nord, qui met plutôt l'accent sur la responsabilisation des collectivités.

3.8 Le rôle essentiel de l'exercice du pouvoir

Après avoir passé en revue l'expérience de nombreuses bandes aux États-Unis, Cornell et Kalt (1995) énumèrent quatre facteurs qui, « ensemble, constituent des conditions nécessaires et suffisantes pour assurer un développement économique réel dans une réserve » : 1) l'harmonisation de la culture et des institutions formelles; 2) un système formel de gouvernement qui assure la séparation des pouvoirs; 3) la volonté de se spécialiser et de faire des échanges « internationaux » avec les économies de l'extérieur de la réserve; et 4) un bassin modeste de ressources humaines ou naturelles.

Plus récemment, Cornell (1997) a étendu son analyse et fait l'observation très importante selon laquelle l'élément essentiel du développement économique autochtone est l'exercice autonome du pouvoir[47]. Il définit trois conditions préalables au développement économique dans les réserves :

- Premièrement, on retrouve la souveraineté de fait, c'est-à-dire que les Autochtones exercent un contrôle véritable sur leurs propres affaires. Tant que des bureaucrates fédéraux exerceront le contrôle, ils prendront des décisions correspondant à leurs propres intérêts plutôt qu'aux intérêts des membres de la tribu. C'est à la fois inévitable et naturel. C'est seulement lorsque le décideur doit assumer les conséquences de sa décision qu'il prendra la décision la plus éclairée.

46 Ibid.

47 Par « exercice autonome du pouvoir » on entend la création d'institutions communautaires par l'entremise desquelles les membres de la collectivité peuvent contrôler leur propre développement. À ne pas confondre avec l'autonomie gouvernementale.

Cornell estime que des mécanismes solides d'exercice du pouvoir doivent précéder le développement économique, et non pas le contraire. De plus, l'autonomie gouvernementale doit exister avant que des politiques et des programmes économiques soient mis de l'avant. Il précise que « les choses ont d'abord commencé à changer lorsque le gouvernement fédéral s'est engagé à respecter la pratique tribale de la souveraineté et, deuxièmement, lorsque les tribus ont commencé à exercer les pouvoirs qu'elles étaient censées avoir » [traduction] (Cornell, 1997).

Cornell précise que l'exercice autonome du pouvoir ne signifie pas l'exclusion d'autres gouvernements. Chaque gouvernement souverain doit entretenir des relations avec d'autres gouvernements et d'autres paliers de gouvernement. Pour qu'il soit efficace, un système d'autonomie gouvernementale chez les Autochtones doit prévoir l'établissement de relations avec d'autres gouvernements et entretenir les relations intergouvernementales normales qui sont nécessaires pour assurer la prestation de services économiques et sociaux.

- Il ne suffit pas d'avoir les droits et les pouvoirs que confère l'exercice de l'autonomie gouvernementale. Il faut également des institutions qui permettent d'assurer une certaine stabilité dans l'application des règles, de même que des processus pour régler les différends et faire respecter les contrats appropriés, compte tenu de la situation de la bande. Cela signifie que :

  — La politique doit être séparée du processus de gestion des affaires. La planification à long terme doit être confiée à des conseils de régie, mais du point de vue des affaires, ce sont des conseils indépendants (et responsables) qui assurent la gestion de l'entreprise.

  — Les mécanismes de règlement des différends doivent être distincts des processus politiques. Si les tribunaux sont contrôlés par des instances politiques, la prise de risque en sera découragée et les coentreprises avec des sociétés de l'extérieur seront limitées.

  — Le développement communautaire autochtone doit reposer sur une fonction publique professionnelle et efficace.

- Cornell reprend les arguments que Stanley avaient avancés 20 ans plus tôt, à savoir que ces institutions de l'autonomie gouvernementale doivent correspondre aux traditions culturelles de chaque bande. Dans certains cas, cela peut supposer un processus politique hiérarchique comme celui qui a été adopté par la tribu apache White Mountain, ou une approche moins centralisée comme celle des Sioux de la réserve Pine Ridge. Chaque bande doit adopter ses propres mécanismes d'autonomie gouvernementale qui remporteront l'allégeance du peuple gouverné.

Les études de cas citées dans la documentation canadienne illustrent bien ces principes. Un leadership progressiste et la création de sociétés de développement économique autonomes sont deux éléments essentiels. Il est également important d'accorder de

l'attention à la gestion financière, afin d'inspirer une grande confiance aux organismes de l'extérieur qui jouent un rôle de premier plan, comme les prêteurs du secteur privé et les gouvernements. Cornell et Kalt (1995) classent les principaux éléments constituants du développement tribal en trois catégories :

- les occasions de l'extérieur (occasions de se tailler une place dans le marché, accès à des capitaux et proximité des marchés);

- les avoirs internes (ressources naturelles, capital humain, institutions pour l'exercice du pouvoir et institutions culturelles);

- une stratégie de développement (un système économique global et le choix des activités de développement).

Ces facteurs doivent être coordonnés pour produire des résultats positifs.

4. Sommaire et synthèse

Les politiques relatives au marché du travail, à l'emploi et au développement doivent être étroitement intégrées, tant du point de vue conceptuel que dans la pratique. Les expériences en matière d'éducation et de formation des personnes économiquement défavorisées se sont révélées décevantes. En général, les gains sur le plan du revenu sont limités et sont souvent insuffisants pour servir d'incitatifs et encourager les participants à conserver leur emploi. Les avantages financiers des mesures d'aide au revenu sont souvent plus importants que le salaire que pourraient aller chercher des personnes peu scolarisées, peu spécialisées et qui n'ont pas d'expérience de travail.

On peut tirer trois enseignements essentiels des programmes de formation et d'éducation des trente dernières années :

- Combler les lacunes sur le plan de la scolarité et des compétences est un processus long et coûteux pour de nombreuses personnes économiquement défavorisées. Ce n'est qu'en comblant ces lacunes importantes sur le plan de la scolarité que les participants seront en mesure de gérer leur propre avenir économique sans avoir constamment besoin de subvention.

- Un grand nombre des programmes de formation des dix dernières années ont été dispensés par des fournisseurs de services de l'extérieur. Il s'agit parfois d'établissements de formation technique et d'établissements scolaires agréés. De plus en plus souvent cependant, on a recours à des formateurs et à des consultants du secteur privé dans le cadre de « partenariats » pour concevoir une formation sur mesure en fonction des besoins particuliers. Cette formule ne saurait combler les lacunes exceptionnelles de la plupart des clients. Une formation professionnelle est appropriée lorsqu'elle s'adresse à des gens bien scolarisés qui ont pu être deplacés, mais elle est généralement peu utile pour ceux qui vivent de l'aide sociale depuis longtemps.

- Les personnes qui reçoivent de la formation ont besoin d'emplois. Les moyens d'améliorer les compétences ne représentent que la moitié de l'équation, et seuls, ils ne réussissent généralement pas à opérer des changements importants.

Pour toutes ces raisons, les législateurs ont choisi d'exercer davantage de pressions sur les bénéficiaires de l'aide sociale. Le travail obligatoire, sous les diverses formes qu'il a empruntées en Amérique du Nord, sera vraisemblablement adopté comme mesure stratégique pour que l'aide sociale redevienne ce qu'elle était à l'origine — un recours temporaire pendant une période difficile. De toute évidence, les programmes de formation et d'éducation se poursuivront, mais selon des critères d'admissibilité à l'aide sociale qui exigeront une participation active et efficace à des stratégies visant à atteindre l'indépendance financière.

Depuis qu'on a compris que l'indépendance financière à long terme nécessitait la création de nouveaux emplois, on accorde de plus en plus d'importance au développement de l'entreprise et à la mise sur pied de partenariats avec des employeurs du secteur privé. Pour les Autochtones, le développement économique communautaire constitue un élément essentiel de la stratégie de croissance économique à long terme.

En se fondant sur l'examen de la documentation et des études de cas, il est clair que le développement communautaire, qu'il soit destiné aux Autochtones ou à la population en général, nécessite les mêmes conditions préalables :

- un leadership efficace et novateur grâce auquel on peut cerner des possibilités d'affaires;

- la séparation des processus politiques d'une part, et des processus de développement de l'entreprise d'autre part;

- un consensus communautaire grâce auquel les initiatives de développement bénéficieront d'un vaste appui;

- des collectivités disposées à adopter des perspectives progressistes et tournées vers l'extérieur, à chercher des occasions d'interactions et à se lancer dans des coentreprises avec les gouvernements de l'extérieur, des entreprises privées et d'autres organismes.

Pour les organismes autochtones, l'exercice autonome du pouvoir est la condition préalable la plus importante. Il ne faut pas confondre l'exercice autonome du pouvoir et l'autonomie gouvernementale au sens constitutionnel. Par exercice autonome du pouvoir, nous entendons un leadership qui, au sein des bandes et des tribus,

- comprend l'importance de séparer la politique et les affaires;
- peut régler des différends commerciaux équitablement et signer des contrats avec des organismes non autochtones;
- peut favoriser la création d'une classe entrepreneuriale;
- peut intégrer ses initiatives en matière d'éducation et de formation à une stratégie de développement économique et de développement de l'entreprise à plus long terme.

Que l'exercice autonome du pouvoir soit une condition préalable au développement économique des collectivités ne signifie pas nécessairement que la croissance est garantie. D'autres éléments sont nécessaires, tels les infrastructures, l'accès aux marchés et des produits et services présentant une valeur commerciale. Certaines collectivités n'auront peut-être tout simplement pas de ressources suffisantes pour atteindre l'indépendance financière.

Annexe A
Perspective historique du développement des ressources humaines au Canada — de 1965 à aujourd'hui

Aperçu

Le gouvernement canadien offre depuis 60 ans des services aux chômeurs ainsi qu'aux travailleurs défavorisés et sous-employés. Toutefois, son rôle à l'égard des politiques et du développement de l'emploi et du marché du travail s'est accru en 1965, avec la création du ministère de la Main-d'œuvre et de l'Immigration. Cette orientation s'est maintenue depuis, même si la forme et le contenu des programmes se sont modifiés considérablement.

Les années soixante

De 1965 à 1971, le ministère de la Main-d'œuvre et de l'Immigration a entrepris des initiatives majeures, y compris les suivantes :

- la création des Centres de main-d'œuvre du Canada (CMC);
- des programmes destinés aux jeunes, y compris des CMC pour étudiants;
- des programmes en formation en cours d'emploi, y compris le Programme de formation en cours d'emploi de la main-d'œuvre du Canada;
- un Système automatisé d'information sur les clients (SAIC) pour les services d'emploi.

Les planificateurs responsables de la mise en valeur de la main-d'œuvre ont aussi déployé des efforts concertés pour améliorer l'analyse du marché du travail. Ils ont créé des mécanismes pour suivre la demande et l'offre de travailleurs, ainsi que des outils de prévision pour estimer la demande, à moyen et à court termes, pour des professions particulières.

Les années soixante-dix

Au début des années 70, un Comité sénatorial permanent des finances nationales a passé en revue les activités du ministère de la Main-d'œuvre du Canada. Cela a eu pour résultat, en 1977, la fusion de la Commission d'assurance-chômage (CAC) et du ministère de la Main-d'œuvre et de l'Immigration, qui a entraîné la création du nouveau ministère de l'Emploi et de l'Immigration du Canada (EIC). Par suite des recommandations de ce Comité sénatorial permanent, EIC a créé un nombre important de nouveaux programmes destinés aux chômeurs.

Des questions d'équité en matière d'emploi ont aussi fait surface au cours de cette période, et des programmes ont été conçus à l'intention des Autochtones, des femmes et des jeunes. En 1977, par exemple, le gouvernement créait la Politique d'emploi des Autochtones, afin de venir en aide à ceux-ci.

À la fin des années 70, de nombreux programmes étaient prévus dans le mandat d'EIC. Dans certains cas, ces programmes se chevauchaient ou faisaient double emploi. Les critiques étaient d'avis qu'EIC n'avait pas de stratégie globale à l'égard du marché du travail et que les programmes semblaient être de nature ponctuelle.

À la fin des années 70, le chômage et l'inflation étaient élevés. Les économistes remettaient en question les modes d'intervention du gouvernement à l'égard du marché du travail et le moment choisi pour les mettre en œuvre. Nombre d'entre eux faisaient la promotion de toute une gamme de théories, mais aucune solution unique et globale n'a vu le jour. L'élaboration d'une stratégie relative au marché du travail, établie sur la base de principes et de théories économiques éprouvés, est devenue une priorité pour les représentants du gouvernement à l'aube de la nouvelle décennie.

Les années quatre-vingt

Au début des années 80, la récession a représenté un défi de taille pour le système politique et la fonction publique au Canada. Elle a entraîné des dépenses gouvernementales accrues au titre de l'assurance-chômage, de l'aide sociale et de la création d'emplois. Tous semblaient dire que les mesures à court terme du gouvernement étaient passives et n'entraînaient que peu de changements à long terme. Il existait toute une gamme d'initiatives liées à l'emploi, sans stratégie cohérente à l'égard du marché du travail.

C'est à ce moment-là que le gouvernement a lancé une initiative de développement communautaire, grâce à la création du Programme d'aide au développement économique local (ADÉL). Ce programme était conçu pour stimuler l'emploi dans le secteur privé grâce au développement d'entreprises locales dans les collectivités. On visait ainsi la création d'emplois et la participation des employeurs locaux.

Deux groupes de travail (le Groupe d'étude de l'évolution du marché du travail et le Groupe de travail parlementaire sur les perspectives d'emploi pour les années 80, respectivement) se sont penchés sur les divers programmes du marché du travail en mettant l'accent sur les éléments suivants[48] :

- objectifs de la politique d'emploi;
- formation professionnelle;
- création d'emplois;
- service de placement;
- équité en matière d'emploi;
- ajustement et adaptation.

Outre les rapports de ces groupes de travail (appelés respectivement Allmand et Dodge), le gouvernement a commandé d'autres études sur la politique et le développement du marché du travail. Cela a donné lieu à une autre initiative, la « Revitalisation des services

48 Hunter, John, *L'emploi : un défi, Politiques et programmes d'emploi fédéraux*, 1900-1990, Ottawa : Affaires publiques, 1993, pages 301 à 311.

d'emploi ». À ce moment-là, le rôle du ministère a pris une nouvelle orientation pour être davantage axé sur :

- l'information sur le marché du travail;
- le placement (marché de l'emploi);
- les services d'adaptation (comme le counselling et la formation).

Bon nombre des recommandations comprises dans l'initiative de revitalisation allaient dans le sens des travaux des deux groupes précédents. Parmi les conclusions majeures figuraient les suivantes :

- disposer de données appropriées sur le marché du travail pour répondre aux besoins des clients dans les bureaux locaux;
- simplifier et automatiser la fonction de placement, afin de favoriser l'utilisation de techniques de libre-service chez les personnes à la recherche d'un emploi;
- assouplir les services d'adaptation, afin que les employés des bureaux locaux aient la latitude nécessaire pour prendre des décisions sur la façon de dépenser les crédits du programme.

Une fois l'initiative de revitalisation terminée, le gouvernement a regroupé 12 programmes existants de création d'emplois en quatre programmes principaux : Canada au travail; le Programme de croissance locale de l'emploi (CLÉ); Accès-carrière; et la Compagnie de travailleurs. Encore une fois, ces programmes étaient destinés aux chômeurs et aux personnes défavorisées du point de vue de l'emploi.

Les années 80 ont marqué une période d'évaluation et de restructuration au ministère de l'Emploi. Outre les divers groupes de travail et l'initiative de revitalisation, le gouvernement a mis en place cinq commissions (Macdonald, Neilson, Forget, House et Abella). Chaque commission avait pour mandat d'examiner les divers aspects de l'efficacité du marché du travail en se basant sur les thèmes suivants :

- Les politiques gouvernementales, en particulier les politiques d'assurance-chômage et de création d'emplois, nuisaient à l'efficacité du marché du travail et freinaient son adaptation à l'évolution de la conjoncture économique nationale et internationale.
- Les politiques visant à combattre le chômage régional, tels les prestations de prolongation fondées sur le taux de chômage régional et les projets de création d'emplois, n'étaient pas efficaces et ne faisaient en fait qu'exacerber le problème en raison de l'effet qu'elles avaient sur l'attitude et le comportement des travailleurs et des employeurs.

- Le Régime d'assurance-chômage devait reprendre son rôle initial de régime d'assurance sociale, sans être associé à un complément ou à un soutien du revenu, cette intervention devant relever d'une forme de revenu annuel garanti.

- Le financement de la création d'emplois à court terme devait être transféré à des régimes communautaires de développement destinés à susciter une croissance économique permanente dans les régions en difficulté[49].

En 1985, le ministère arrivait à la conclusion qu'il ne pouvait servir tout le monde, et qu'il devrait donc se consacrer aux personnes « ayant les plus grands besoins ». Par conséquent, les programmes regroupés en 1983 ont été encore une fois révisés en 1985. La stratégie Planification de l'emploi (PE) qui en a découlé comprenait alors six composantes majeures (voir le tableau A4).

La PE maintenait l'approche conservatrice « d'intervention sur le marché du travail uniquement en cas de nécessité » et s'appuyait sur cinq principes :

- la formation et la création d'emplois doivent être liées à l'activité économique, l'accent étant mis sur la petite entreprise et l'aide aux entrepreneurs;

- les programmes doivent être innovateurs, souples et adaptés aux besoins régionaux et locaux;

- les gouvernements et le secteur privé doivent s'engager à partager la responsabilité de la formation et du développement de l'emploi;

- il doit y avoir un engagement à assurer l'égalité d'accès aux programmes de formation et de développement de l'emploi;

- les programmes doivent être simples, compréhensibles et éviter le double emploi[50].

Par suite des recommandations du Groupe de travail sur la PE, le gouvernement a procédé à l'amélioration de diverses composantes de celles-ci :

- des modalités générales plus simples ont été approuvées;

- les formulaires et les lignes directrices ont été réduits de plus de 50 p. 100;

- la prise de décision à l'échelle locale s'est accrue;

- certains critères ont été assouplis (p. ex., la règle des vingt-quatre semaines sur trente dans le cas du Programme Développement de l'emploi et la règle des trois ans en ce qui concerne le programme Intégration professionnelle);

49 Ibid., pages 387-388.

50 Ibid., p. 393.

- les procédures relatives aux contrats et aux demandes ont été simplifiées;

- l'accent a été mis davantage sur la mesure des résultats que sur celle des efforts;

- la simplification de l'administration a permis de libérer des ressources dans les bureaux régionaux et locaux[51].

Vers la fin des années 80, le gouvernement a commencé à faire intervenir plus activement le secteur privé dans la formation de la main-d'œuvre. Il a mis sur pied la Stratégie de mise en valeur de la main-d'œuvre (SMMO), en vertu de laquelle les crédits de l'assurance-chômage servant à assurer le maintien du revenu pouvaient être transférés à des activités de formation professionnelle et à d'autres formes d'aide à l'emploi, afin d'inciter les chômeurs à retourner au travail. Il a aussi créé, à l'échelle nationale et régionale, des Commissions de mise en valeur de la main-d'œuvre non gouvernementales. Ces commissions, qui pouvaient exercer une influence sur les initiatives nationales et provinciales touchant le marché du travail, ont joué un rôle dans l'élaboration des programmes et des politiques visant le marché du travail. Elles ont aussi contribué à élaborer un plan pour l'utilisation des fonds de l'assurance-chômage à l'échelle nationale et régionale.

Parallèlement à la création de la SMMO, le gouvernement fédéral a mis en œuvre la Stratégie canadienne de développement économique des Autochtones (SCDÉA), de laquelle a découlé la stratégie Les chemins de la réussite, dirigée par EIC.

Les années quatre-vingt-dix

Au cours des années 90, le gouvernement a concentré ses activités dans quatre secteurs principaux :

- la réforme de la sécurité sociale;
- la réforme de l'assurance-chômage;
- les initiatives à l'intention des Autochtones;
- le transfert aux provinces de la formation relative au marché du travail.

Les premières grandes modifications de la *Loi sur l'assurance-chômage* se sont produites en 1992, avec l'avènement du projet de loi C-105 (*Loi sur l'assurance-emploi* ou *AE*). En vertu du projet de loi C-105, le niveau de rémunération assurable est passé de 60 p. 100 à 57 p. 100. Cela devait avoir pour effet net de rendre l'assurance-emploi moins attrayante.

En 1991, avec l'avènement de la stratégie Les chemins de la réussite, DRHC a créé des commissions nationales et régionales de gestion autochtone (CNGA et CRGA). Ces commissions avaient comme responsabilité d'établir les priorités en matière de formation pour les collectivités autochtones. Les partenariats entre DRHC et des organisations autochtones, auxquels avait donné lieu la stratégie Les chemins de la réussite, se sont poursuivis sous forme d'ententes bilatérales régionales.

---

51 Ibid., p. 403.

Par suite de la réforme de la sécurité sociale, le gouvernement a mis en œuvre les Initiatives stratégiques en 1994. Ce programme fédéral-provincial à frais partagés sur cinq ans visait à mettre à l'essai des approches innovatrices en matière de réforme de la sécurité sociale. Le gouvernement a aussi lancé un programme similaire à l'intention des Autochtones, soit les Initiatives stratégiques autochtones. Ce programme comporte les mêmes objectifs que le premier, mais il est financé à 100 p. 100 par le gouvernement fédéral.

À la fin de 1995, on a procédé à un examen structurel de la stratégie Les chemins de la réussite, et le gouvernement fédéral a commencé à avoir recours aux ententes bilatérales pour traiter avec les Autochtones. En 1996, des ententes nationales cadres ont été conclues entre le gouvernement et l'Assemblée des Premières nations, le Ralliement national des Métis et Inuit Tapirisat du Canada. Le gouvernement a consacré 200 millions de dollars par année jusqu'en 1999 pour répondre aux besoins des Autochtones en matière de développement des ressources humaines. Plus de 50 ententes bilatérales régionales ont été conclues entre le gouvernement et les organisations autochtones partout au pays.

L'année 1996 a marqué le début du transfert par le gouvernement fédéral des programmes de développement du marché du travail aux provinces. Conformément au projet de loi C-12, DRHC dispose de trois ans pour se retirer des programmes de formation actuels. Au total, deux milliards de dollars ont été mis de côté pour aider les provinces à réintégrer les chômeurs au marché du travail.

L'année 1996 a aussi vu l'avènement de deux initiatives spéciales : le Fonds transitoire pour la création d'emplois et l'Initiative pour les Autochtones en milieu urbain. Ces initiatives visent à faciliter la transition des anciennes dispositions législatives de l'assurance-chômage à la nouvelle *Loi sur l'assurance-emploi*. Le Fonds transitoire pour la création d'emplois est une initiative de 300 millions de dollars qui vise à stimuler la croissance économique dans les régions où le taux de chômage est élevé. L'Initiative pour les Autochtones en milieu urbain vise à aider ces derniers à décrocher un emploi.

TABLEAU A1
Développement des ressources humaines au Canada — 1965-1971

Activité	Année	Objectifs/Mesures
Création du ministère de la Main-d'œuvre et de l'Immigration	1965	Le Canada adopte le modèle suédois en matière de politique de la main-d'œuvre et s'engage à améliorer le fonctionnement du marché du travail. Le gouvernement fédéral fait un gigantesque bond en avant en ce qui a trait à la portée et à la nature de son intervention sur le marché du travail.
Politiques et programmes d'emploi pour les étudiants, y compris la création des Centres de main-d'œuvre du Canada pour étudiants	1970	Ces centres ont lancé des campagnes pour convaincre les employeurs et le grand public d'embaucher des étudiants.

TABLEAU A1 (suite) Développement des ressources humaines au Canada — 1965-1971		
Activité	**Année**	**Objectifs/Mesures**
Perpectives Jeunesse	Été 1971	Le programme Perspectives Jeunesse visait à fournir des emplois d'été aux étudiantes et aux étudiants, sans créer de concurrence entre ceux-ci et les membres permanents de la population active.
Programme d'initiatives locales	Automne 1971	Créer des emplois supplémentaires de novembre 1971 à mai 1972; encourager la création d'installations et de services dont profiterait toute la collectivité; faire participer les groupes communautaires ainsi que les chômeurs à l'élaboration et à l'exécution de projets.
Programme de formation en cours d'emploi de la main-d'œuvre au Canada	1971	Encourager et aider les employeurs à engager des chômeurs pour que ceux-ci puissent acquérir des compétences dans le cadre d'une formation en cours d'emploi. Le gouvernement remboursait 75 p. 100 du salaire du stagiaire.
Informatisation du Service de placement Établissement du Système automatisé d'information sur les clients (SAIC)	1970	Concevoir un système de saisie des données au sujet des personnes qui sont à la recherche d'un emploi. L'information est utilisée par les conseillers en vue de trouver les travailleurs dont les qualifications correspondent le mieux aux exigences d'un poste vacant communiqué par un employeur. Le système était utilisé aux fins de recherche, d'évaluation, de planification, de gestion et de contrôle.
Amélioration de l'analyse et des prévisions relatives au marché du travail • Enquête sur les postes vacants • Enquête sur les professions en pénurie • Programme de prévisions relatives aux professions canadiennes (PPPC) • Liste anticipative des déséquilibres dans les professions (LADP)	Au cours des années 70	Instruments élaborés en vue de mesurer l'activité sur le marché du travail. Mécanisme visant à fournir des renseignements sur la durée, la nature et le lieu des pénuries de personnel qualifié pour certaines professions. Efforts déployés pour l'élaboration d'outils de prévision, en vue d'estimer la demande à moyen et à court termes pour diverses professions.
Source : Données tirées de *L'emploi : un défi, Politiques et programmes d'emploi fédéraux 1900-1990*, Hull : Affaires publiques, gouvernement du Canada, 1993.		

TABLEAU A2 Développement des ressources humaines au Canada — 1972-1979		
Activité	**Année**	**Objectifs/Mesures**
Programme d'aide à la création locale d'emplois (PACLE)	1972	Créer des emplois à l'intention des personnes qui sont au chômage ou qui dépendent de l'assistance sociale et qui, selon toute vraisemblance, ne trouveront pas d'emploi par le jeu normal du marché du travail.
Rapport du Comité sénatorial permanent des finances nationales sur la main-d'œuvre du Canada	1973	Faisait état de la nécessité d'aider les chômeurs à la recherche d'un emploi.
Programme d'adaptation au travail (PAT)	1973	Aider les clients qui avaient les compétences et les connaissances nécessaires pour travailler mais qui ne pouvaient utiliser leurs talents dans le cadre d'un travail régulier. Le programme comprenait deux éléments : une évaluation des forces et faiblesses des clients et une période de formation d'adaptation.
Programme de formation préparatoire à l'emploi (PFPE)	1974?	Aider les travailleurs en chômage ou les personnes restées inactives pendant une période prolongée en raison d'un manque sérieux de connaissances scolaires ou de compétences professionnelles.
Programme de perfectionnement de la formation (PPF)	1974	Verser des fonds à des collèges et à des associations professionnelles pour leur permettre d'entreprendre des projets de formation professionnelle.
Stratégie d'emploi communautaire (SEC)	1974	Créer des emplois pour les Canadiens qui éprouvaient des difficultés particulières et permanentes à trouver et à conserver un emploi satisfaisant et qui, en conséquence, se fiaient à une certaine forme de paiement de transfert pour la majorité ou la totalité de leur revenu.
Création d'Emploi et Immigration Canada	1977	Fusion de la Commission d'assurance-chômage et du ministère de la Main-d'œuvre et de l'Immigration.
Programme Canada au travail	1977	Créer des possibilités d'emploi à l'intention des chômeurs canadiens en utilisant leurs compétences pour fournir à la collectivité les services et installations dont elle a besoin. Le programme était conçu pour être plus terre à terre que le Programme d'initiatives locales, et les projets devaient être sélectionnés et suivis avec plus d'attention.

TABLEAU A2 (suite) Développement des ressources humaines au Canada — 1972-1979		
Activité	**Année**	**Objectifs/Mesures**
Jeunesse Canada au travail	1977	Créer des emplois pour faciliter l'entrée des étudiants sur le marché du travail en leur donnant la possibilité d'essayer plusieurs choix de carrière et d'acquérir une expérience pratique. Le programme s'apparentait à Perspectives Jeunesse. Toutefois, seuls des organismes reconnus pouvaient parrainer des projets.
Compagnie des travailleurs d'été	1977	Créer des emplois à court terme pour donner aux jeunes, surtout aux étudiants, une expérience enrichissante liée à leurs aspirations scolaires et professionnelles.
Programme de formation et d'expérience professionnelles	1977	Le programme visait à fournir des emplois aux personnes sans emploi, âgées de 15 à 24 ans, ayant quitté l'école depuis plus de trois mois et inscrites à un CEC depuis six semaines au moins. Les employeurs qui participaient au programme recevaient une subvention salariale.
Politique d'emploi des Autochtones	1977	Réaliser le plein potentiel de la main-d'œuvre autochtone, tout en appuyant les initiatives des travailleurs et collectivités autochtones pour trouver des emplois leur permettant de combler leurs besoins économiques et convenant à leurs aspirations.
Classification nationale des professions et JOBSCAN	1979	Remplacer la Classification canadienne descriptive des professions (CCDP)
Source : Données tirées de *L'emploi : un défi, Politiques et programmes d'emploi fédéraux 1900-1990,* Hull : Affaires publiques, gouvernement du Canada, 1993.		

TABLEAU A3 Développement des ressources humaines au Canada — 1980-1989		
Activité	**Année**	**Objectifs/Mesures**
Programme d'aide au développement économique local (ADÉL)	1980	Stimuler l'emploi dans le secteur privé grâce au développement d'entreprises locales dans les collectivités.
Programme de formation à l'intention des Autochtones	1980	Assurer la formation en établissement des Autochtones.
Accent sur les études relatives au marché du travail • Rapport Dodge • Rapport Allmand	1981	Le rapport Dodge mettait l'accent sur le développement du marché du travail et le rapport Allmand, sur les débouchés.
Loi nationale sur la formation	1982	Conservait les dispositions relatives aux deux grandes catégories de formation, à savoir la formation en établissement et la formation dans l'industrie, mais en ajoutait une troisième, celle de la Caisse d'accroissement des compétences professionnelles.
Mesures d'équité en matière d'emploi destinées aux travailleurs âgés, aux Autochtones, aux femmes et aux jeunes	1981-1982	Programme de subventions salariales transférables; Programme à l'intention des personnes défavorisées sur le plan de l'emploi; Centres préparatoires à l'emploi pour femmes; et Unités spécialisées de services aux jeunes.
Revitalisation des services d'emploi	1983	Mise sur pied d'un comité ayant pour tâche d'établir un consensus sur un énoncé de mission pour les services d'emploi. Division du rôle du service en trois fonctions de base : 1) information sur le marché du travail; 2) placement; et 3) services d'adaptation.
Consolidation des programmes de création d'emploi	1983	Les 12 initiatives de création d'emploi déjà existantes ont été réparties en quatre principaux programmes d'emploi fonctionnant à longueur d'année et en un programme d'été. Trois objectifs relatifs au marché du travail ont été fixés : 1) stabilisation anticyclique et adaptation; 2) croissance locale de l'emploi; et 3) développement des ressources humaines.
Canada au travail	1983	Créer des emplois productifs d'une durée déterminée pour les personnes en chômage. Aider à stabiliser le marché du travail et répondre aux besoins des travailleurs déplacés.

TABLEAU A3 (suite) Développement des ressources humaines au Canada — 1980-1989		
Activité	**Année**	**Objectifs/Mesures**
Programme de croissance locale de l'emploi (CLÉ)	1983	Augmenter le nombre d'emplois permanents dans les municipalités aux prises avec un taux de chômage chronique élevé.
Accès-carrière	1983	Fournir des possibilités d'emploi aux personnes sans expérience, aux personnes handicapées ou qui devaient surmonter divers autres obstacles à l'emploi.
Compagnie de travailleurs	1983	Aider les personnes fortement défavorisées sur le plan de l'emploi à acquérir la préparation et les compétences de travail nécessaires.
Commissions d'enquête	Milieu des années 80	Ont porté sur les questions relatives à l'efficacité du marché du travail (Macdonald, Neilson, Forget, House, Abella).
Planification de l'emploi	1985	Faire en sorte que les ressources du gouvernement fédéral soient utilisées efficacement pour garantir une aide directe aux personnes qui en ont le plus besoin.
Groupe de travail sur la Planification de l'emploi	1985	Recommandations sur la façon de simplifier les programmes d'emploi.
Stratégie de mise en valeur de la main-d'œuvre (SMMO)	1989	Accroissement de la participation et de la responsabilité du secteur privé en matière de formation de la main-d'œuvre.
Source : Données tirées de *L'emploi : un défi, Politiques et programmes d'emploi fédéraux 1900-1990,* Hull : Affaires publiques, gouvernement du Canada, 1993.		

TABLEAU A4
Programmes de la Planification de l'emploi

Nom du programme	Description	Dépenses en 1986-1987 (en millions de dollars)	Participants en 1986-1987 (en milliers)
Pénuries de main-d'œuvre	Subventionner les employeurs afin qu'ils forment des travailleurs spécialisés dans des domaines où la demande est forte mais où il y a pénurie de main-d'œuvre.	182,2	70,9
Acquisition de compétences	Aider les travailleurs expérimentés à conserver leur emploi grâce à la mise à jour de leurs compétences. Cinq options sont disponibles.	41,2	17,8
Intégration professionnelle	Aider les jeunes à effectuer la transition entre l'école et le marché du travail, ainsi que les femmes ayant des difficultés à réintégrer le marché du travail après une absence du marché du travail.	402,9	149,0
Développement de l'emploi	Améliorer l'employabilité des chômeurs de longue date.	768,7	176,2
Développement des collectivités	Aider les collectivités monoindustrielles aux prises avec des fermetures d'usines et des licenciements massifs.	63,5	3,1
Aide à l'innovation	Financer des projets pilotes ou de démonstration.	14,8	

Source : EIC (1988 : 48-49 et 64-65).

TABLEAU A5 Développement des ressources humaines au Canada dans les années 90		
Activité	**Année**	**Objectifs/Mesures**
Stratégie Les chemins de la réussite	1991	• Investir dans la main-d'œuvre autochtone et en assurer la formation. • Établir un partenariat efficace entre DRHC et les organismes autochtones. • Faciliter la participation accrue des Autochtones aux marchés du travail qui leur sont propres et au grand marché du travail canadien. • Créer des commissions de gestion autochtone nationales et régionales afin d'établir les priorités en matière de formation des collectivités autochtones.
Projet de loi C-105 (*modifications de la Loi sur l'assurance-chômage*)	1992	• Prestations réduites pour 1993 et 1994, de 60 p. 100 à 57 p. 100 de la rémunération assurable.
Projet de loi C-113 (*modifications de la Loi sur l'assurance-chômage*)	1993	• Ajout de huit « motifs valables » aux cinq déjà prévus dans la *Loi sur l'assurance-chômage*.
Initiatives stratégiques — programme à frais partagé fédéral-provincial d'une durée de cinq ans	1994	• Mettre à l'essai des approches innovatrices en matière de réforme de la sécurité sociale.
Initiatives stratégiques autochtones	1994	• Mettre à l'essai des approches innovatrices en matière de réforme de la sécurité sociale, particulièrement à l'intention des populations autochtones.
Établissement d'Ententes cadres nationales et d'ententes bilatérales régionales	1996	• Le gouvernement verse 200 millions de dollars par année, jusqu'en 1999, pour financer la mise en valeur des ressources humaines autochtones.
Projet de loi C-12/Proposition de dispositions législatives sur l'assurance-emploi	1996	• Transférer la responsabilité de la mise en valeur des ressources humaines de DRHC aux provinces — période de transition de trois ans.
Fonds transitoire pour la création d'emplois	1996	• Stimuler la croissance économique dans les régions où le taux de chômage est élevé et où les débouchés sont peu nombreux.
Initiative pour les Autochtones en milieu urbain	1996	• Aider les Autochtones vivant en milieu urbain à décrocher un emploi.

Annexe B
Aperçu des programmes australiens relatifs à la formation et au marché du travail — des années 70 aux années 90

Les années soixante-dix
Au cours des années 70, les programmes et les politiques relatives au marché du travail en Australie ont porté essentiellement sur trois secteurs d'intervention :

- la création d'emplois;
- les subventions salariales;
- l'aide à l'ajustement structurel.

Le Department of Employment and Industrial Relations de l'Australie a axé ses programmes destinés à la main-d'œuvre sur les chômeurs défavorisés et les chômeurs de longue date.

- En 1974, il créait le Regional Employment Development Scheme (REDS). Ce programme de courte durée destiné à la création d'emplois dans le secteur public visait à lutter contre les taux de chômage élevés. Un changement de gouvernement en 1975 a donné lieu à un nouveau mandat et à l'élimination du REDS.

- Au début des années 70, on croyait que les subventions à l'emploi constituaient une meilleure approche que la création d'emplois dans le secteur public.

- En 1976, le gouvernement a commencé à mettre l'accent sur la création d'emplois dans le secteur privé, reconnaissant ainsi que la participation des employeurs aux programmes de formation était essentielle pour combler les lacunes sur le plan de l'emploi et résoudre le problème que représentent les niveaux élevés de chômage.

- Du milieu à la fin des années 70, les programmes relatifs au marché du travail ont mis l'accent sur les changements structurels que l'on croyait responsables des hauts niveaux de chômage et du déplacement de travailleurs dans des secteurs industriels clés. Le gouvernement a réagi en créant le programme Structural Adjustment Assistance (SAA) en 1973. Celui-ci a été revu en 1975 et a été suspendu pour les raisons suivantes[52].

---

52 Bureau of Labour Market Research, Rapport d'examen du SAA pour 1987. Résumé dans l'ouvrage de Leigh, Duane E., *Does Training Work for Displaced Workers? A Survey of Existing Evidence,* Kalamazoo, Michigan : W.E. Upjohn Institute for Employment Research, 1990, p. 93.

— les prestations spéciales destinées aux travailleurs déplacés admissibles réduisaient la mobilité des personnes touchées par les changements structurels;
— il était difficile et arbitraire de déterminer si certains travailleurs étaient en chômage par suite de décisions politiques particulières du gouvernement;
— des pressions étaient exercées afin que les prestations soient accordées aux autres travailleurs en chômage non admissibles au programme.

Les années quatre-vingt

En ce qui a trait aux programmes généraux, même si le programme SAA a été éliminé, le gouvernement a continué de fournir des services d'aide à l'adaptation aux travailleurs déplacés. Deux nouveaux programmes ont vu le jour dans les années 80 :

- *Labour Adjustment Training Arrangements Program (LATA)* — Une évaluation du programme effectuée en 1990 a révélé que les programmes de formation devaient correspondre aux intérêts et aux antécédents des travailleurs visés pour être efficaces. L'étude a en outre fait ressortir que le type de formation fournie modifiait considérablement l'analyse des répercussions nettes.

- *Heavy Engineering Labour Adjustment Assistance Program*

À la fin des années 80, le gouvernement a aussi mis en œuvre des programmes et des politiques relatifs au marché du travail, s'adressant principalement aux populations aborigènes.

- En 1987, l'Aboriginal Employment Development Policy (AEDP) visait à réduire les niveaux élevés de chômage chez les Aborigènes et la population des îles du Détroit de Torres.

- Le gouvernement a entrepris une initiative d'emploi et de formation en vertu de l'AEDP, à savoir le Training for Aboriginal and Torres Strait Islanders Programme (TAP). Ce programme visait à répondre aux besoins des Aborigènes à la recherche d'un emploi qui ne pouvaient profiter pleinement des programmes généraux relatifs au marché du travail. Il prévoyait toutefois un lien avec les initiatives générales. Le TAP comprend plusieurs éléments : développement des compétences, aide à la transition, cours de formation et allocations auxiliaires.

Le tableau suivant, qui a été fourni par le Department of Employment, Education, Training and Youth Affairs, présente les divers éléments du TAP.

TABLEAU B1 Description du Training for Aboriginals and Torres Strait Islanders Programme (TAP)			
Élément de programme	**Type d'aide**	**Durée**	**Aide disponible**
Développement des compétences	Versement de subventions salariales aux employeurs afin qu'ils offrent des stages de formation en emploi, en vue d'accroître le niveau des compétences et de l'emploi chez les Aborigènes et la population des îles du Détroit de Torres.	Durée des stages de formation et d'apprentissage affectations d'emploi non accréditées — jusqu'à six mois.	• Stages de formation : jusqu'à 100 p. 100 du salaire convenu; • stages d'apprentissage : jusqu'à 50 p. 100 du salaire convenu; • affectations de formation non accréditées ; jusqu'à 100 p. 100 du salaire convenu.
Aide à la transition (transition au travail)	Versement de subventions salariales aux employeurs, afin qu'ils offrent aux Aborigènes à la recherche d'un emploi la possibilité d'essayer des emplois en vue de les aider à faire un choix éclairé au sujet de leur cheminement professionnel.	Initialement jusqu'à six semaines; peut être prolongée à 13 semaines.	100 p. 100 du salaire convenu
Aide à la transition (services de mentor)	Affectation d'un mentor aux Aborigènes à la recherche d'un emploi, au moment de leur participation à des affectations d'emploi ou à une formation, en vue de les aider à surmonter les obstacles qui pourraient nuire à leur emploi ou à leur affectation de formation.	12 mois.	Limitée à un maximum de 2 000 $ pour toute période donnée de 12 mois.
Aide à la transition (activités d'information sur les carrières)	Fournir aux Aborigènes à la recherche d'un emploi la possibilité de participer à des expositions de l'industrie, à des journées d'information sur les carrières et à des séances d'information sur les entreprises, en vue de les aider à prendre une décision éclairée au sujet de leur cheminement professionnel.	Durée de l'activité.	Coûts liés à la participation à l'activité, y compris les frais de déplacement, d'inscription, d'hébergement et d'autres coûts liés directement à la participation à l'activité.

TABLEAU B1 (suite) Description du Training for Aboriginals and Torres Strait Islanders Programme (TAP)			
Élément de programme	**Type d'aide**	**Durée**	**Aide disponible**
Cours de formation	Offrir aux Aborigènes à la recherche d'un emploi des cours en établissement portant sur la préparation à la formation professionnelle ou à un emploi particulier.	Cours de formation non accrédités — 6 mois; formation accréditée qui ne mène pas à une autre formation — 6 à 12 mois.	Soutien du revenu (équivalant aux prestations de chômage); et composante de formation.
Allocations auxiliaires (frais de cours)	Remboursement des frais de cours.	Un paiement unique.	Montant équivalant aux frais.
Allocations auxiliaires (manuels et équipement)	Fournir une aide financière aux personnes à la recherche d'un emploi afin de compenser les frais de cours obligatoires, y compris les manuels et l'équipement liés aux affectations d'emploi/de formation.	Paiement au comptant limité à toute période donnée de 12 mois.	Jusqu'à 350 $.
Allocations auxiliaires (subvention spéciale)	Fournir une aide financière pour compenser les coûts exceptionnels liés à une affectation d'emploi/de formation.	Paiement au comptant limité à toute période donnée de 12 mois.	Sans personne à charge, jusqu'à concurrence de 350 $. Avec personne à charge, jusqu'à concurrence de 500 $.
Allocations auxiliaires (indemnités locales)	Fournir une aide financière à un client afin qu'il profite d'une possibilité de formation ou d'emploi dans sa localité.	Pour la durée de l'affectation de formation ou 20 semaines pour les clients participant à une affectation d'emploi.	Moins de 18 ans, jusqu'à concurrence de 52 $ à 90$ par semaine. 18 ans et plus, jusqu'à concurrence de 57 $ à 90 $ par semaine.

TABLEAU B1 (suite) Description du Training for Aboriginals and Torres Strait Islanders Programme (TAP)			
Élément de programme	**Type d'aide**	**Durée**	**Aide disponible**
Allocations auxiliaires (frais de déplacement)	Fournir une aide financière pour aider les Aborigènes à la recherche d'un emploi à s'installer dans une nouvelle région en vue de décrocher un emploi ou de profiter d'une possibilité de formation, ou encore de participer à une entrevue lorsqu'il existe une chance raisonnable de succès.	Paiement forfaitaire	Coût du déplacement.
Allocations auxiliaires (hébergement)	Fournir une aide financière à une personne à la recherche d'un emploi afin qu'elle dispose d'un logement approprié lorsqu'elle participe à un programme relatif au marché du travail du DDETYA, loin de son domicile, pendant de courtes périodes (p. ex., formation par stages d'études en cours de travail).	L'aide est disponible pour la durée du programme relatif au marché du travail auquel la personne participe.	Les coûts sont limités aux taux actuels s'appliquant aux frais de déplacement autres que ceux liés au SES.

Le tableau 1 fournit un aperçu général de l'aide disponible en vertu du TAP — Training for Aboriginals and Torres Strait Islanders Programme.

Les données suivantes accompagnent le tableau :

> Le montant et la durée de l'aide fournie à un client seront déterminés en fonction des besoins d'emploi et de formation de chacun et sous réserve de l'approbation du CES local.
>
> Les stratégies d'emploi visent des employeurs importants, y compris les secteurs public et privé, les organisations communautaires, les employeurs régionaux et les groupes de représentants d'employeurs, et visent à fournir toute une gamme de mesures d'aide à l'emploi et au cheminement professionnel pour les Aborigènes et la population des îles du Détroit de Torres. À cette fin, on élabore un plan de recrutement et de perfectionnement professionnel à l'intention de l'employeur. En vertu de ce plan, de l'aide peut être fournie par appuyer la nomination d'un

coordonateur de la stratégie d'emploi et la mise en œuvre des éléments du TAP mentionnés précédemment. Cette approche est précisée dans une entente entre l'employeur et le DEETYA. Cette entente comporte des objectifs et des résultats précis au sujet de l'emploi des Aborigènes et de la population des îles du Détroit de Torres par l'organisme parrain, et est supervisée par un comité directeur mixte. Parmi les autres formes d'aide comprise dans la stratégie figurent la sensibilisation interculturelle pour les employés de l'organisme parrain, l'établissement et le maintien de contacts et de réseaux pour les Aborigènes employés par l'organisme, ainsi qu'une formation et du perfectionnement professionnels propres à l'organisme.

Les années quatre-vingt-dix

Au cours des années 90, l'Australie a adopté des modifications concernant les programmes et les politiques généraux relatifs au marché du travail et ceux destinés aux Aborigènes. Voici un aperçu des principaux progrès accomplis.

- Dans le cadre du document *Review of Labour Market Programmes* du Commonwealth Employment Service Advisory Committee, on recommandait la rationalisation des programmes relatifs au marché du travail, en octobre 1996. Ces recommandations ont aussi servi de catalyseur pour l'élaboration d'un cadre de gestion du rendement et la prise en compte des résultats du programme. Cela a eu pour résultat que le Department of Employment, Education, Training and Youth Affairs (DEETYA) a commencé à jouer un rôle d'acheteur de services et de conseiller en matière de politiques. Le rôle du ministère quant à la prestation de services directs a diminué, celui-ci assumant plutôt des fonctions de gestionnaire de contrat et la supervision d'un réseau de fournisseurs publics et privés de services d'emploi et de formation.

- Au cours de dernières années, les prestations d'assurance-emploi ont été modifiées, et l'accent est mis sur les personnes ayant une activité sur le marché du travail. Les programmes d'emploi et de formation sont axés sur la « gestion des cas », afin de traiter tous les aspects des besoins des personnes pour préparer ces dernières à l'emploi.

- Les programmes relatifs au marché du travail ont été privatisés et sont dispensés par des fournisseurs privés de services d'emploi et de formation, ainsi que par l'entreprise publique créée récemment par le gouvernement qui leur fait concurrence. Les organismes d'emploi et de formation fournissent des services aux clients « aptes au travail », ainsi qu'aux clients « moins prêts à travailler » présentant des risques plus élevés. Les organismes concluent un contrat et doivent respecter les modalités ainsi que les objectifs énoncés, sans quoi ils dérogent à leurs obligations contractuelles. Il existe plusieurs fournisseurs de services aux Aborigènes dans le pays.

- Le gouvernement a aussi établi Centrelink, un guichet unique pour les chômeurs. Ce réseau de centres assure le jumelage des clients et des fournisseurs d'emplois et de formation, ou offre du soutien et de l'aide pour préparer les personnes à la formation. Centrelink intègre des interventions de formation au soutien du revenu.

Les programmes destinés aux Aborigènes ont aussi connu des changements.

- L'initiative Employment Strategies constitue un nouvel élément du TAP et permet le recrutement d'Aborigènes en vue d'assurer leur perfectionnement professionnel. Cette initiative permet la conclusion d'ententes avec des organisations en vue d'augmenter le nombre de personnes occupées chez les Aborigènes et la population des îles du Détroit de Torres. Les Local Aboriginal and Torres Strait Islander Employment Promotion Committees (LAEPCs) peuvent servir à financer ces organisations. Les organisations (entreprises, gouvernement et organismes sans but lucratif) peuvent conclure cinq modèles d'ententes avec le gouvernement fédéral.

- À la fin des années 90, l'élément d'aide directe du TAP a été éliminé. Cette composante comprenait de l'aide pour les stages de formation, des subventions salariales ainsi que de l'aide pour compenser les coûts et les dépenses de formation professionnelle. L'aide directe prévoyait aussi le remboursement de services, comme les affectations de travail, les services de mentor, la participation à des activités d'information professionnelle et l'alphabétisation. Une aide directe pouvait être fournie à une personne pendant un certain nombre d'années en vue de la préparer à de la formation ou à un emploi. Cette aide sera maintenant assurée par Centrelink et d'autres organismes de soutien communautaire.

TABLEAU B2 Programmes de formation australiens, 1970 à 1990		
Activité	**Année**	**Objectifs**
Structural Adjustment Assistance program (SAA)	1973-1976	• Fournir des allocations du soutien du revenu aux travailleurs déplacés.
Labour Adjustment Training Arrangements program (LATA)	1982	• Élaborer des programmes de formation souples pour répondre aux besoins des travailleurs déplacés de l'industrie de l'acier. • Formation professionnelle assurée dans des établissements d'enseignement gouvernementaux ou privés. • Prise en charge des coûts directs de la formation en classe par le gouvernement. • Allocations de soutien du revenu versées aux stagiaires — allocations équivalentes aux prestations d'assurance-chômage, et somme supplémentaire pour la formation des adultes. • Prise en charge des coûts des manuels et de l'équipement et des frais de scolarité spéciaux.
Heavy Engineering Labour Adjustment Assistance program	1986	• Élaborer des programmes d'aide pour les travailleurs déplacés de l'industrie mécanique lourde et de l'industrie des biens d'équipement. • Encourager les employeurs à assurer la formation en cours d'emploi (utilisation des subventions salariales). • Assurer la formation officielle (jusqu'à 12 mois) pour les travailleurs déplacés, grâce à des employeurs désignés. • Assurer le soutien du revenu des travailleurs déplacés • Fournir une aide à la réinstallation aux travailleurs déplacés.
Aboriginal Employment Development Policy	1987	• Établir un niveau d'équité entre les Aborigènes et les autres Australiens du point de vue de l'emploi, du statut économique, de l'éducation et de la réduction de la dépendance à l'égard de l'aide sociale.
Training for Aboriginals and Torres Strait Islanders Programme (TAP)	1987	• Fournir des possibilités d'emploi et de formation pour : — augmenter le nombre d'emplois permanents; — accroître les compétences professionnelles; — améliorer les perspectives d'emploi sur le marché du travail; — assurer une meilleure répartition de l'emploi entre les professions et les secteurs industriels divers.

TABLEAU B2 (suite) Programmes de formation australiens, 1970 à 1990		
Activité	**Année**	**Objectifs**
Employment Strategies	Années 90	• Augmenter le nombre d'emplois permanents et le statut de ceux-ci, en tenant compte d'une répartition appropriée des possibilités d'emploi entre les régions géographiques, les industries et les professions. • Améliorer les perspectives de carrière, en mettant particulièrement l'accent sur l'augmentation du nombre d'emplois en gestion, ainsi que dans les secteurs professionnel et technique.
Sources : Duane E. Leigh, *Does Training Work for Displaced Workers? A Survey of Existing Evidence*, Kalamazoo, Michigan : W.E. Upjohn Institute for Employment Research, 1990, pages 91-99. Renseignements et autres documents concernant le Department of Education, Employment, Training and Youth Affairs (DEETYA) sur Internet. Entrevues avec des personnes-ressources du DEETYA.		

Annexe C
Programmes de formation relatifs au marché du travail aux États-Unis — les quatre dernières décennies

Aperçu

Le gouvernement fédéral a longtemps considéré l'amélioration des compétences et l'augmentation du niveau de scolarité comme une solution aux niveaux croissants de chômage et à l'aide sociale chronique. Au cours des années 60, le gouvernement fédéral a consacré ses efforts à la lutte contre la pauvreté, et plus récemment, les divers gouvernements des États sont intervenus pour lutter contre l'augmentation du recours à l'aide sociale, de diverses façons. Des programmes autrefois axés sur une formation professionnelle bien définie, mettent aujourd'hui l'accent sur le recours aux mesures incitatives et aux sanctions en vue de favoriser l'indépendance économique. Parallèlement, on accorde une attention accrue à la transition de l'école au travail.

Le nombre de programmes de formation en cours d'emploi aux États-Unis a augmenté considérablement au cours des 30 dernières années, afin de résoudre les problèmes de chômage, de sous-emploi et de pauvreté. Le gouvernement fédéral considérait la formation professionnelle comme une solution possible à ce genre de problèmes. Dans bon nombre de cas, les gains ont été suffisamment importants pour que les participants se sortent de la pauvreté et du chômage et cessent de dépendre de l'aide sociale. Les critiques des programmes de formation aux États-Unis prétendent que la scolarité et la formation professionnelle sont interreliées et sont d'avis qu'il faudrait cesser de faire une distinction entre la scolarité et la formation professionnelle.

Les années soixante

La Manpower Development Training Act (MDTA) a modifié les pratiques en matière de formation professionnelle aux États-Unis. Elle a fourni au Department of Labor la possibilité d'offrir aux adultes une formation non traditionnelle à l'extérieur du système scolaire, notamment :

- la formation en classe liée à une profession;
- le renvoi à des écoles professionnelles et techniques;
- la formation subventionnée en cours d'emploi.

Les analystes étaient d'avis que les programmes de formation professionnelle du début des années 70 ne répondaient pas bien aux besoins des adultes. Afin de remédier à cette situation, le gouvernement a créé un certain nombre de nouveaux programmes en vertu de la MDTA, en 1963, 1965, 1966 et 1968, afin d'élargir la formation aux jeunes et aux personnes vivant dans la pauvreté. Le programme de la MDTA le mieux connu, qui est

aussi, le plus coûteux et le plus exhaustif, est le Job Corps Program. Celui-ci était destiné aux jeunes défavorisés et offrait toute une gamme de services (counselling, éducation, formation, expérience de travail et soins de santé). Les participants étaient admissibles à de la formation pendant une année complète, dans un centre résidentiel loin de leur domicile. Dans le cadre du Job Corps Program, on a offert des services à 40 600 personnes en 1966, au coût de 37 000 $ par participant (en dollars de 1994)[53]. En 1995, le programme existait toujours et relevait de la *Job Training Partnership Act*. Il a permis de fournir des services à 104 000 personnes en 1995, au coût de 16 000 $ par participant (en dollars de 1994).[54]

À la fin des années 60, le gouvernement fédéral s'est davantage occupé de la réforme de l'aide sociale. Il a modifié la *Social Security Act* en 1967, et de nouveaux programmes ont vu le jour. Ces programmes prévoyaient la participation de certains bénéficiaires de l'aide sociale à des programmes de formation ou de travail (par exemple, Work Incentive Programs). Les personnes qui refusaient de participer perdaient leur droit aux prestations. Les expériences de transition de l'aide sociale au travail au cours de cette période ont davantage mis l'accent sur le travail que sur la scolarité et la formation en cours d'emploi.

Le gouvernement a fait face à de nombreux problèmes quand est venu le moment de mesurer l'efficacité des programmes de formation en cours d'emploi à la fin des années 60. Les programmes variaient du point de vue de l'intensité et des objectifs. Le gouvernement avait conclu environ 40 000 ententes contractuelles avec divers organismes d'État et organismes locaux pour la mise en œuvre d'activités d'emploi et de formation particulière[55]. En raison de cette diversité, l'uniformisation de l'administration et du fonctionnement des programmes de formation a pris une importance considérable.

De la fin des années 60 au début des années 70, le chômage a connu une hausse, et le gouvernement a concentré ses efforts sur la création d'emplois dans le secteur public. En 1971, le gouvernement adoptait l'*Emergency Employment Act*, qui prévoyait du financement pour la création d'emplois dans le secteur public.

Les années soixante-dix

Une autre transition importante s'est produite autour de 1973, avec l'adoption de la *Comprehensive Employment and Training Act* (CETA). Les programmes découlant de cette loi visaient les personnes à faible revenu, tant les chômeurs que les personnes défavorisées au niveau économique. Les services et l'administration du programme sont devenus plus uniformes. Les États et les administrations locales recevaient des subventions du gouvernement fédéral en vue d'administrer et d'exploiter les programmes d'emploi et de formation. Ils avaient la responsabilité de choisir les types de formation à offrir, la clientèle et les modalités.

---

53 Robert Lalonde, « The Promise of Public-Sector Sponsored Training Programs », *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 9, printemps 1995, p. 151.

54 Ibid., p. 151.

55 John Palmer, « The Next Decade : The Economic, Political, and Social Context of Employment and Training Policies », *Policy Studies Review*, Vol. 6, mai 1987, p. 701.

L'efficacité des programmes de formation en cours d'emploi est devenue une priorité et, par conséquent, des programmes ont fait l'objet d'évaluations en vertu de la CETA. Les évaluations portaient principalement sur les méthodes quasi expérimentales et les méthodes d'analyse de régression, et ont permis de mieux vérifier l'efficacité de la scolarité et de la formation.

Les années quatre-vingt

La *Job Training Partnership Act* (JTPA) a remplacé le programme de la CETA en 1983. Même si la structure décentralisée de la CETA a été maintenue en vertu de la JTPA, la nouvelle loi autorisait les États à désigner des secteurs de services locaux (SDA). En vertu de la JTPA, les SDA devaient respecter des normes de rendement particulières. L'application des normes de rendement par le gouvernement a permis d'assurer l'efficacité du programme à l'égard des besoins particuliers de chaque SDA.

Le programme mettait aussi l'accent sur la nécessité de répondre aux besoins des employeurs grâce à la formation, ce qui a entraîné l'établissement de conseils d'administration locaux (Private Industry Councils). Les programmes de la JTPA étaient axés sur les chômeurs, les travailleurs déplacés qui avaient perdu leur emploi en raison du commerce extérieur, et les personnes défavorisées au niveau économique. Par ailleurs, aucun emploi dans le secteur public n'était admissible aux mesures d'aide, ce qui venait corriger une lacune majeure de la CETA.

À la fin des années 80, le gouvernement adoptait la *Family Support Act*, exigeant des États qu'ils établissent des programmes de formation à l'intention des bénéficiaires d'aide sociale en vue d'augmenter le niveau d'emploi de ceux-ci. Le programme le plus important de cette catégorie est le Job Opportunities and Basic Skills Training (JOBS) mis en œuvre en 1988.

Les années quatre-vingt-dix

Le gouvernement fédéral a procédé à un nombre important de réformes de l'aide sociale tout au long de cette décennie, y compris :

- le financement complet par le gouvernement fédéral du programme JOBS, en 1993, en vertu de la *Work for Welfare Act* — en fait, le financement du programme a triplé;

- l'adoption d'un projet de loi sur l'aide sociale en 1993 prévoyant deux volets pour le programme Aids to Families with Dependent Children (AFDC) — transition et travail;

- l'avènement de la *Welfare Reform Act*, en 1994, selon laquelle les États pouvaient mettre fin au soutien d'un bénéficiaire de l'AFDC après deux ans.

La majorité de la réforme de l'aide sociale au début des années 90 a entraîné une réduction du temps de participation des bénéficiaires aux différents programmes. En vertu des modifications adoptées en 1993, par exemple, les États pouvaient choisir d'interrompre la participation au programme des clients de l'AFDC après cinq ans. Conformément à la *Welfare Reform Act* de 1994, l'admissibilité à l'aide sociale a été réduite à deux ans et on

a demandé aux mères adolescentes bénéficiaires de l'aide sociale de vivre chez leurs parents. Enfin, la loi prévoyait l'« établissement d'un programme de coupons, grâce auquel la valeur combinée des prestations de l'ADFC et des coupons alimentaires pouvait être utilisée comme subvention salariale ».

Parmi les initiatives les plus importantes du gouvernement figure la *Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act* de 1996. Cette loi a mis fin à l'aide sociale telle que l'avaient toujours connue les Américains. Elle a essentiellement eu pour effet de remplacer l'ancien programme Aid to Families with Dependent Children (AFDC) par un nouveau programme appelé Temporary Assistance for Needy Families (TANF). Ce dernier prévoit le versement de subventions globales aux États. Les crédits sont par la suite versés aux bénéficiaires d'aide sociale, sous forme de prestations monétaires limitées dans le temps.

Un an plus tard, le gouvernement adoptait le Welfare-to-Work Grant Program, en vertu de la *Budget Reconciliation Act* de 1997. Grâce à ce programme, les États recevaient des subventions selon une formule de financement particulière tenant compte de la situation des États du point de vue :

- de la population vivant sous le seuil de pauvreté;
- du taux de chômage;
- du nombre de bénéficiaires d'aide sociale.

Les modifications à la *Budget Reconciliation Act* ont aussi permis « le financement de projets dans les collectivités, qui mettaient l'accent sur l'innovation, la collaboration et les stratégies durables pour l'emploi, la rémunération et d'autres résultats positifs pour les bénéficiaires d'aide sociale ». Les organismes tribaux et les organismes autochtones américains sont admissibles à ces subventions.

Outre les grandes réformes de l'aide sociale, le gouvernement a déployé des efforts concertés pour répondre aux besoins des populations indiennes et autochtones. En 1992, par exemple, il a établi le Native American Employment and Training Council, en vertu de l'article 401(K) de la *Job Training Partnership Act.* Ce conseil doit représenter les collectivités indiennes et autochtones américaines pour traiter des questions d'emploi et de formation. On s'attend à ce qu'il établisse des partenariats efficaces avec le Department of Labour dans ces domaines. Par ailleurs, les représentants du Department of Labour ont annoncé récemment (18 mars 1998) qu'ils verseront des subventions de 15 millions de dollars aux gouvernements tribaux, en vertu du programme Welfare-to-Work, afin qu'ils puissent contribuer à l'emploi des bénéficiaires d'aide sociale de longue date. On s'attend à ce que ce conseil participe au processus d'affectation.

TABLEAU C1 Période de 1960 à 1990		
Activité	**Année**	**Objectifs/Mesures**
Manpower Development and Training Act (MDTA)	1962	• A été adoptée à titre de programme en vue d'aider les travailleurs déplacés et les chômeurs. • Après l'adoption de *l'Economic Opportunity Act*, en 1964, le programme a mis davantage l'accent sur les bénéficiaires d'aide sociale et les jeunes à faible revenu.
Modifications de la *Social Security Act*	1967	• Versement de crédits pour les services sociaux aux États, ceux-ci ayant le pouvoir de choisir les services à offrir.
Work Incentive Program	1971	• Établissement d'un programme de travail volontaire à l'intention des bénéficiaires d'aide sociale (y compris les volets de la scolarité et de la formation).
Emergency Employment Act	1971	• Versement de sommes supplémentaires à 2 milliards de dollars pour la création d'emplois dans le secteur public.
Comprehensive Employment and Training Act (CETA)	1973	• Services de formation et d'emploi destinés aux personnes à faible revenu, aux chômeurs et aux personnes économiquement défavorisées. • Emplois temporaires dans la fonction publique pour les chômeurs admissibles.
Job Training Partnership Act (JTPA)	1983	• Maintien de la structure décentralisée de la CETA. • Élimination du volet emploi dans la fonction publique. • Dépenses réduites pour les services traditionnels dispensés aux personnes économiquement défavorisées. • Financement autorisé pour les chômeurs et les travailleurs déplacés non défavorisés au point de vue économique. • Création de partenariats avec des entreprises du secteur privé, les gouvernements des États et des ONG en vue d'assurer la formation et le perfectionnement professionnel. • Utilisation de mesures du rendement et de contrats de rendement avec les fournisseurs de formation.

TABLEAU C1 (Suite) Période de 1960 à 1990		
Activité	**Année**	**Objectifs/Mesures**
JOBSTART	1985	• Destiné aux jeunes (17 à 21 ans) qui ont abandonné leurs études secondaires — similaire au Job Corps Program, mais programme moins complet et non dispensé dans un centre résidentiel.
Family Support Act	1988	• Loi prévoyant l'établissement par tous les États de programmes de formation visant à augmenter le niveau d'emploi des bénéficiaires d'aide sociale.
Job Opportunities and Basic Skills Training (JOBS) program of the *Family Support Act* de 1988	1988	• Loi prévoyant que 55 p. 100 du financement accordé aux États dans le cadre de JOBS soit consacré aux personnes « risquant le plus » d'être bénéficiaires de l'aide sociale à long terme — comprend une participation obligatoire pour tous les bénéficiaires de l'AFDC (chefs de famille monoparentales sans enfants âgés de moins de trois ans).

Annexe D
Bibliographie

BIBLIOGRAPHIE	
Source	**Page**
Rapports, communications, livres, revues scientifiques	101 à 115
Rapports d'évaluation	117 à 126
Sites Web	127 à 130

Rapports, communications, livres, revues scientifiques

Aboriginal Employment Development Policy Statement, document de politique n° 1, Australie, 1987.

Aboriginal Employment Development Policy Statement, document de politique n° 2, Private and Public Employment Strategies, Australie, 1987.

Aboriginal Issues, p. 276-293.

ABORIGINAL LIAISON DIRECTORATE, *Issues Manual*, 1997.

AFFAIRES INDIENNES ET DU NORD CANADA. *Multiple Regression Analysis of the Relationship Between Economic Development and Social Assistance Expenditures*, octobre 1991.

AFFAIRES INDIENNES ET DU NORD CANADA. *Annotated Bibliography: First Nations Social Assistance*, avril 1996.

AFFAIRES INDIENNES ET DU NORD CANADA, Direction générale de la gestion de l'information, Direction de la qualité de l'information et de la recherche, Statistiques ministérielles. *Aboriginal Labour Force Characteristics from the 1991 Census: Counts and Rates for Canada, Provinces and Territories*, novembre 1995.

AFFAIRES INDIENNES ET DU NORD CANADA, Direction générale de la législation, Direction de la recherche et de l'analyse. *Selected Population, Employment and Income Statistics on Aboriginal Youth*, mai 1996.

ANDERSON, Kathryn, et coll. « The Effect of Creaming on Placement Rates Under the *Job Training Partnership Act* », *Industrial and Labour Relations*, vol. 46, juillet 1993, p. 613-624.

ANTON, Thomas. « Economic Development, Employment and Training Policy, and Federalism », *Policy Studies Review*, vol. 6, mai 1987, p. 728-732.

ARMSTRONG, Robin, et Tim ROGERS. *A First Nations Typology Patterns of Socio-Economic Well-Being*, Ottawa, Direction de la recherche et de l'analyse, Affaires indiennes et du Nord Canada, mars 1996.

ASHENFELTER, Orley, et David CARD. « Using the Longitudinal Structure of Earnings to Estimate the Effect of Training Programs », *The Review of Economics and Statistics*, vol. 67, 1985, p. 648-660.

ATKINSON, Anthony. « Unemployment Compensation and Labour Market Transition: A Critical Review », *Journal of Economic Literature*, vol. 29, décembre 1991, p. 1679-1717.j105

BARNOW, Burt. « The Impact of CETA Programs on Earnings: A Review of the Literature », *The Journal of Human Resources*, vol. 22, 1987, p. 157-193.

BARTIK, Timothy. *Who Benefits from State and Local Economic Development Policies?*, Kalamazoo, Michigan: W.E. Upjohn Institute for Employment Research, 1991.

BARTIK, Timothy. « The Effects of Local Labor Demand on Individual Labor Market Outcomes for Different Demographic Groups and the Poor », *Upjohn Institute Staff Working Paper* 93-23, Kalamazoo, Michigan: W.E. Upjohn Institute for Employment Research, septembre 1993.

BARTIK, Timothy. « Jobs, Productivity and Local Economic Development: What implications does economic research have for the role of government? », *National Tax Journal*, décembre 1994, p. 847-861.

BARTIK, Timothy. « Using Performance Indicators to Improve the Effectiveness of Welfare-to-Work Programs », *Upjohn Institute Staff Working Paper* 95-36, Kalamazoo, Michigan: W.E. Upjohn Institute for Employment Research, 1995.

BARTIK, Timothy, et Richard BIGNHAM. « Can Economic Development Programs be Evaluated? », *Upjohn Institute Staff Working Paper* 95-29, Kalamazoo, Michigan : W.E. Upjohn Institute for Employment Research, 1995.

BASSI, Laurie. « Estimating the Effect of Training Programs with Non-Random Selection », *The Review of Economics and Statistics*, 1983, p. 36-43.

BASSI, Laurie. « The Effect of CETA on the Post Program Earnings of Participants », *The Journal of Human Resources*, vol. 18, 1983, p. 541-556.

Bâtir notre avenir ensemble. *Accroître les moyens des Autochtones*, p. 78-83.

BELL, Stephen, et coll. *Program Applicants as a Comparison Group in Evaluating Training Programs*, Kalamazoo, Michigan: W.E. Upjohn Institute for Employment Research, 1995.

BELL, Stephen, et Larry ORR. « Subsidized Employment Cost Effective for Welfare Recipients? Experimental Evidence from Seven State Demonstrations », *The Journal of Human Resources*, vol. 29, 1989, p. 42-61.

BENDER, Thomas. *Community and Social Change in America*, New Jersey : Rutgers University Press, 1978.

BENELLO, George, et coll. *Building Sustainable Communities: Tools and Concepts for Self-Reliant Economic Change*, New York: Bootstrap Press, juin 1997.

BICKERTON, James. *Nova Scotia, Ottawa, and the Politics of Regional Development*, Toronto : University of Toronto Press, juin 1990.

BLAUER CONSULTING. « Overview of Provincial Expenditures in the Area of Social and Economic Programing », *Inventory of Employability, Training and Income Security Programs: 1995-1996*, juillet 1996.

BLOCH, Farrell. *Research in Labour Economics, A Research Annual, Evaluating Manpower Training Programs*, Greenwich, Connecticut: JAI Press, 1979.

BOOTH, Douglas, et Louis FORTIS. « Building a Cooperative Economy: A Strategy for Community Based Economic Development », *Review of Social Economy*, vol. 42, décembre 1984, p. 339-359.

BOTTHBY, Daniel. « Schooling, Literacy and the Labour Market: Towards a Literacy Shortage », *Analyse de politiques*, vol. 19, 1993, p. 29-35.

BUCKLEY, Helen. *Why Indian Programs Failed*, mémoire présenté à la Commission royale sur les peuples autochtones, 1997.

BULLETIN DE LA DIRECTION DE LA QUALITÉ DE L'INFORMATION ET DE LA RECHERCHE. « Comment les conditions de vie des Autochtones se comparent-elles à celles des non-Autochtones? », bulletin nº 6, juillet-août 1995.

BURTLESS, Gary. « When Work Doesn't Work, Employment Programs for Welfare Recipients », *The Brookings Review*, printemps 1992, p. 27-29.

BURTLESS, Gary, et Larry ORR. « Are Classical Experiments Needed for Manpower Training? », *The Journal of Human Resources*, vol. 21, 1986, p. 605-639.

CANABAL, Maria. « Native Americans in Higher Education », *College Student Journal*, volume 29, décembre 1995, p. 455-459.

CARON, Daniel J., et Terry HUNT. Direction de l'évaluation, Direction générale de l'évaluation et de la vérification interne, Services ministériels, ministère des Affaires indiennes et du Nord Canada, *Indicateurs socio-économiques pour réserves indiennes et collectivités semblables*, juin 1995.

CARON, D. J., et Sharman GLYNN. Direction de l'évaluation, Affaires indiennes et du Nord Canada, *Social Development Expenditure Forecast*, juin 1989.

CARD, David, et Phillip ROBINS. *Les incitatifs financiers encouragent-ils les prestataires d'aide sociale à travailler? Conclusions découlant des dix-huit premiers mois du Projet d'autosuffisance*, Société de recherche sociale appliquée, février 1996.

COMMISSION ROYALE SUR LES PEUPLES AUTOCHTONES. *À l'aube d'un rapprochement,* avril 1997.

COMMISSION ROYALE SUR LES PEUPLES AUTOCHTONES. Rapport final — partie traitant du développement économique (copie papier et fichier électronique), 1996.

CONSEIL CANADIEN DE DÉVELOPPEMENT SOCIAL. *Impact of Social Security Reform Options on Aboriginal People*, mai 1994.

CONSEIL ÉCONOMIQUE DU CANADA. *La relance locale : pour une approche communautaire du développement*, 1990.

COPET, Wayne. « An Approach to Community Planning in Aboriginal Settlements », *Canadian Journal of Native Studies*, vol. 12, 1992, p. 37-50.

CORNELL, Stephen. « Accountability, Legitimacy, and the Foundations of Native Self-Governance », communication destinée au Harvard Project on American Indian Economic Development, novembre 1992.

CORNELL, Stephen. « Assessing Economic Development in Indian Country: The Role of Self-Governance », communication destinée à l'Alaska Native Law Conference, le 21 octobre 1997.

CORNELL, Stephen, et Joseph KALT. « Pathways from Poverty: Economic Development and Institution-Building on American Indian Reservations », *American Indian Culture and Research Journal*, vol. 14, 1990, p. 89-125.

CORNELL, Stephen, et Joseph KALT. *WHAT CAN TRIBES DO? Strategies and Institutions in American Indian Economic Development*, Université de Californie, American Indian Studies Center, 1992.

CORNELL, Stephen, et Joseph KALT. « Where Does Economic Development Really Come From? Constitutional Rule Among the Contemporary Sioux and Apache », *Economic Inquiry*, vol. 33, juillet 1995, p. 402-426.

CORNELL, Stephen, et Joseph P. KALT. *WHAT CAN TRIBES DO? Strategies and Institutions in American Indian Economic Development*, Université de Californie, American Indian Studies Center, 1998.

COUNCIL FOR THE ADVANCEMENT OF NATIVE DEVELOPMENT OFFICERS. *Education and Training for Economic Development*, mars 1994.

COURANT, Paul. « How Would You Know a Good Economic Development Policy if You Tripped Over One? Hint: Don't Just Count Jobs », *National Tax Journal*, décembre 1994, p. 863-881.

COURCHENE, T. J. « A market Perspective on Regional Disparities », *Analyse de Politiques,* automne 7:4, p. 506-518.

CRAGG, Michael Ian. *Performance Incentives in Government Subcontracting: Evidence from the Job Training Partnership Act* (JTPA), le 3 juillet 1995.

DAVIDSON, Carl, et Stephen WOODBURY. « Wage-Rate Subsidies for Dislocated Workers », *Upjohn Institute Staff Working Paper* 94-28, Kalamazoo, Michigan : W.E. Upjohn Institute for Employment Research, janvier 1995.

DECKER, Paul, et Christopher J.O. O'LEARY. « Evaluating Pooled Evidence from the Reemployment Bonus Experiments », *Upjohn Institute Staff Working Paper* 94-28, Kalamazoo, Michigan: W.E. Upjohn Institute for Employment Research, 1994.

Defining a Mid-Term Plan of Action on Community Economic Development. Rapport final rédigé par le Groupe éconov développement pour le compte du Programme des subventions nationales au bien-être social, Santé et Bien-être social Canada, le 31 mars 1992.

DELORIA, Vine Jr. « The Lummi Indian Community: The Fishermen of the Pacific West », dans S. Stanley, *American Indian Economic Development*, Paris, Mouton Publishers, 1978.

DELLER, Steven. *Entrepreneurial Rural Communities: 1993 Governor's Conference on Community Development,* discours-programme, 1993.

DEPARTMENT OF LABOR. *Employment and Training Administration Job Training Act Summary*, Federal Register, vol. 62, le 29 mai 1997, É.-U.

Development Resource Guide for American Indian Tribes, 1997.

DEVINE, Theresa, et James HECKMAN. « The Economics of Eligibility Rules for a Social Program: A Study of the Job Training Partnership Act (JTPA) — a summary report », *Revue canadienne d'économique*, vol. 29, avril 1996, S99-S104.

EBERTS, Randall. « Urban Labor Markets », *Upjohn Institute Staff Working Paper* 95-32, Kalamazoo, Michigan: W.E. Upjohn Institute for Employment Research, le 6 juin 1994.

EDIN, Kathryn, et Laura LEIN. « Work, Welfare, and Single Mothers' Economic Survival Strategies », *American Sociological Review*, vol. 61, février 1996, p. 253-266.

ELIAS, Peter Douglas. « Worklessness and Social Pathologies in Aboriginal Communities », *Human Organization*, volume 55, printemps 1996, p. 13-24.

EMPLOI ET IMMIGRATION CANADA. *Les chemins de la réussite : stratégie de l'emploi et de la formation des Autochtones : document de fond*, novembre 1990.

EMPLOI ET IMMIGRATION CANADA. *Les chemins de la réussite : stratégie de l'emploi et de la formation des Autochtones : document d'orientation et de mise en œuvre*, novembre 1990.

Evaluating Job Training Programs in the United States: Evidence and Explanations, rapport du National Center for Research in Vocational Education, avec l'aide de l'Office of Vocational and Adult Education, U.S. Department of Education.

EVANS, Patricia. « From Welfare to the Social Contract: Implications for Canada of Recent US Welfare Reforms », *Analyse de politiques*, vol. 19, 1993, p. 54-67.

FAINI, Ricardo, et Fabio SCHIANTARELLI. « Incentives and Investment Decisions: The Effectiveness of Regional Policy », *Oxford Economic Papers*, vol. 39, 1987, p. 516-533.

FAINSTEIN, Susan, et Norman FAINSTEIN. « A Proposal for Urban Policy in the 1990s », *Urban Affairs Review*, volume 30, mai 1995, p. 630-634.

Final Report of the Working Group on Native Education, Training and Employment, rapport rédigé à l'intention du ministre du Perfectionnement professionnel et de l'Emploi, gouvernement de l'Alberta, 1987.

FISCHER, Manfred, et NIJKAMP. « The Role of Small Firms for Regional Revitalization », *Annals of Regional Science*, vol. 22, 1988, p. 28-42.

FISHLOW, Albert. « Review of Handbook of Development Economics », *Journal of Economic Literature*, décembre 1991, p. 1728-1737.

FOLEY, Paul. « Local Economic Policy and Job Creation: A Review of Evaluation Studies », *Urban Studies*, volume 29, mai 1992, p. 557-598.

FRAKER, Thomas, et Rebecca MAYNARD. « The Adequacy of Comparison Group Designs for Evaluations of Employment-Related Programs », *The Journal of Human Resources*, vol. 22, printemps 1982, p. 194-227.

FRIEDLANDER, Daniel, et coll., « Evaluating Government Training Programs for the Economically Disadvantaged », *Journal of Economic Literature*, vol. 35, décembre 1997, p. 1809-1855.

GARDNER, Peter. « Aboriginal Community Incomes and Migration in the N.W.T.: Policy Issues and Alternatives », *Analyse de politiques*, volume 20, septembre 1994, p. 297-317.

GEORGE, Peter, et Peter KUHN. « The Size and Structure of Native-White Wage Differentials in Canada », *Revue canadienne d'économique*, vol. 27, février 1994, p. 20-42.

GILOTH, Robert. *Jobs and Economic Development: Strategies and Practice*, Sage Publications, 1998.

GINGER GROUP CONSULTANTS. *New Approaches to Aboriginal Programs: Shifting Focus From Individual Status Indians To First Nations As Collectives*, janvier 1995.

GITTELL, Ross. « Managing the Development Process: Community Strategies in Economic Revitalization », *Journal of Policy Analysis and Management*, vol. 9, 1990, p. 507-531.

GOUVERNEMENT DU CANADA. *Stratégie canadienne de développement économique des Autochtones*, 1989.

GRAMLICH, Edward. « Infrastructure Investment: A Review Essay », *Journal of Economic Literature*, vol. 32, septembre 1994, p. 1176-1196.

GREGORY, R., et A.E. DALY. « Welfare and Economic Progress of Indigenous Men of Australia and the United States, 1980-1990 », *Economic Record*, juin 1997, p. 101-119.

GREENBERG, David. « The Leisure Bias in Cost-benefit Analyses of Employment and Training Programs », *The Journal of Human Resources*, vol. 32, printemps 1997, p. 413-439.

GRUBB, Norton W. *Evaluating Job Training Programs in the United States: Evidence and Explanations*, National Centre for Research in Vocational Education, MDS-1047, mai 1995. Sur Internet : http://vocserve.berkeley.edu/MDS-1047.

GUERON, Judith. « Welfare-to-Work Programs: Lessons on Recent State Initiatives », *Policy Studies Review*, vol. 6, mai 1987, p. 733-743.

GUERON, Judith. « Work and Welfare: Lessons on Employment Programs », *Journal of Economic Perspectives*, hiver 1990, p. 79-98.

HANSEN, J. *Preparing for the Workplace: Charting a Course for Federal Postsecondary Training Policy*, Washington, DC, National Academy Press, 1994.

HARRISON, Bennett, et Marcus WEISS. *Workforce Development Networks: Community-Based Organizations and Regional Alliances*, Sage Publications, février 1998.

HECKMAN, J. « What Should Our Human Investment Policy Be? », dans *Of Heart and Mind: Essays in honor of Sar A. Levitan*, ouvrage collectif publié sous la direction de G. et S. Mangum, Kalamazoo, Michigan: W.E. Upjohn Institute for Employment Research, 1996.

HECKMAN, James, et Joseph HOTZ. « Choosing Among Alternative Non-experimental Methods for Estimating the Impact of Social Programs: The Case of Manpower Training », *Journal of American Statistical Association*, décembre 1989, p. 862-874.

HECKMAN, James, et Richard ROBB. « Alternative Methods for Evaluating the Impact of Interventions », *Journal of Econometrics*, vol. 30, 1985, p. 239-267.

HOLLENBACK, Kevin. « A Framework for Assessing the Economic Benefits and Costs of Workplace Literacy Training, » communication destinée à la conférence « Workplace Learning: The Strategic Advantage Conference » tenue à Milwaukee, au Wisconsin, le 29 avril 1996.

HOLLINSWORTH, David. « Community Development in Indigenous Australia: Self-Determination or Indirect Rule? », *Community Development Journal*, volume 31, avril 1996, p. 114-125.

HOLLIS, Aidan, et Arthur SWEETMAN. *Complementarity, Competition, and Institutional Development: The Irish Loan Funds through Three Centuries*, mars 1997.

HOWLAND, Marie. *Plant Closings and Worker Displacement: The Regional Issues*, Kalamazoo, Michigan: W.E. Upjohn Institute for Employment Research, 1988.

HUGHES, J.T. « Evaluation of Local Economic Development: A Challenge for Policy Research », *Urban Studies*, vol. 28, 1991, p. 909-918.

HUJER et March WELLNER. *Estimating the Effect of Training on Unemployment Duration in West Germany*, Université Johann Wolfgang Goethe, Frankfort-sur-le-Main.

HUNTER, John. *L'emploi : un défi, Politiques et programmes d'emploi fédéraux, 1900-1990*, Ottawa, Affaires publiques Canada, 1993.

Indian Employment, Training and Related Services Demonstration Act of 1992. É.-U.

INDUSTRIE, COMMERCE ET TOURISME MANITOBA. *Ota-Miska (Where to find it Resource Manual)*, 1997.

ISSERMAN, Andrew. « State Economic Development Policy and Practice in the United States: A Survey Article », *International Regional Science Review*, vol. 16, 1994, p. 49-100.

JACKSON, John, et Gretchen RODKEY. « The Attitudinal Climate for Entrepreneurial Activity », *Public Opinion Quarterly*, vol. 58, p. 358-380.

JENSEN, J. Martin. « Economic Motives for Social Programs: The Federal Direction », *Policy Studies Review*, vol. 6, mai 1987, p. 705-721.

JONES, F.L. « Unlucky Australians: Labour Market Outcomes Among Aboriginal Australians », *Ethnic and Racial Studies*, vol. 16, juillet 1993, p. 420-458.

KIMMEL, Jean. *Child Care and the Employment Behavior of Single and Married Mothers*, Upjohn Institute Staff Working Paper 93-14, Kalamazoo, Michigan: W.E. Upjohn Institute for Employment Research, novembre 1992.

KIMMEL, Jean. *Reducing the Welfare Dependence of Single-Mother Families: Health-Related Employment Barriers and Policy Responses*, Kalamazoo, Michigan, W.E. Upjohn Institute for Employment Research, mars 1996.

KOZDRYCKI, Yolanda. « Training Programs for Displaced Workers: What do They Accomplish? », *New England Economic Review*, mai-juin 1997.

LAFER, George. « The Politics of Job Training: Urban Poverty and the False Promise of JTPA », *Politics and Society*, vol. 22, septembre 1994, p. 349-388.

LALONDE, Robert. « Evaluating the Econometric Evaluations of Training Programs with Experimental Data », *American Economic Review*, vol. 76, septembre 1986, p. 604-620.

LALONDE, Robert. « The Promise of Public-Sector Sponsored Training Programs », *Journal of Economic Perspectives*, vol. 9, printemps 1995, p. 149-168.

LEIGH, Duane. *Does Training Work for Displaced Workers: A Survey of Existing Evidence*, Kalamazoo, Michigan : W.E. Upjohn Institute for Employment Research, 1990.

LENZI, Raymond. « The Entrepreneurial Community Approach to Community Economic Development », *Economic Development Review*, volume 14, printemps 1996, p. 16-20.

LEVITAN Sar A., et Frank GALLO. *A Second Choice Training for Jobs*, Kalamazoo, Michigan: W.E. Upjohn Institute for Employment Research, 1988.

LEWIS, Mike, et Frank GREEN. *Strategic Planning for the Community Economic Development Practitioner*, Vancouver: Westcoast Development Group, 1992.

LEWIS, Mike, et William J. HATTON. *Aboriginal Joint Ventures Negotiating Successful Partnerships*, 1992.

Linking Community Resources to Family Survival Strategies, communication du Centre for Community Economic Development, University of Wisconsin Staff paper 96.6, communication présentée à l'origine lors de l'assemblée annuelle de 1996 de la Community Development Society, du 19 au 22 juillet 1966, Melbourne, Australie.

LOCKHART, Alexander, et Don MCCASKILL. « Towards an Integrated, Community-based Partnership Model of Native Development and Training: A Case Study in Process », *Canadian Journal of Native Studies*, vol. 6, 1986, p. 159-172.

LOWE, Graham, et Harvey KRAHN. « Job-Related Education and Training Among Younger Workers », *Analyse de politiques*, vol. 21, 1995, p. 362-378.

MCDONALD, Josephine. *The Four Winds Child Care Centre: Conne River, Newfoundland Miawpukek Band*, Conne River Health & Social Services.

MCGEE, Harley. *Getting it Right: Regional Development in Canada*, Montréal, McGill Queens University Press, décembre 1992.

MCKEE, Daryl, Milan WALL et Vicki LUTHER. « Community Culture and Marketing Strategy as Sources of Economic Development Competitive Advantage: A Study among U.S. Communities », *Journal of Macromarketing*, volume 17, printemps 1997, p. 68-87.

MALLER, Charles, et coll. *Evaluation of the Economic Impacts of the Job Corps Program: Third Follow-Up Report,* Mathematica Policy Inc., 1992.

MAWSON, J. « Training as an Instrument of Regional Policy: The New Panacea », *Regional Studies*, vol. 9, automne 1990, p. 357-363.

MATTHEWS, Ralph. « Two Alternative Explanations of the Problem of Regional Dependency in Canada », *Analyse de politiques*, vol. 7, 1981, p. 268-283.

MEAD, Lawrence. « Optimizing JOBS: Evaluation versus Administration », *Public Administration Review*, vol. 57, mars-avril 1997, p. 113-123.

MELVIN, James. « Regional Inequalities in Canada: Underlying Causes and Policy Implications », *Analyse de politiques*, vol. 13, 1987, p. 304-317.

MOFFITT, Robert. « Symposium on the Econometric Evaluation of Manpower Training Programs », *The Journal of Human Resources*, vol. 22, 1987, p. 148-155.

MOFFITT, Robert. « The Effect of Employment and Training Programs on Entry and Exit from the Welfare Caseload », *Journal of Policy Analysis and Management*, vol. 15, 1996, p. 32-50.

MUNNS, Joyce Matthews. « Implementing an Employment and Training Program for Food Stamp Recipients: Dilemmas and Choices », *Policy Studies Review*, vol. 6, mai 1987, p. 744-769.

NORECAN LTD. *Canada-NWT EDA Evaluation Literature Review,* octobre 1995.

NUCKOLS, Dan. « Public/Private Partnerships as Implementing Strategy: The Job Training Partnership Act », *Journal of Economic Issues*, vol. 24, juin 1990, p. 645-651.

O'NEILL, Dave, et June Ellenoff O'NEILL. *Lessons for Welfare Reform: An Analysis of the AFDC Caseload and Welfare-to-Work Programs*, Kalamazoo, Michigan : W.E. Upjohn Institute for Employment Research, 1995.

OSBORNE, David, et Ted GAEBLER. *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, Addison Wesley, Reading MA, 1992.

PALMER, John. « Employment and Training Policy: The Evolution of a Federal Role », *Policy Studies Review*, vol. 6, mai 1987, p. 685-693.

PARK, Norm, Bob POWER et coll. « An Assessment of the Impact of Government-Sponsored Training », *Revue canadienne d'économique*, vol. 29, avril 1996, S93-S98.

PAUKTUUTIT INUIT WOMEN'S ASSOCIATION. *Inuit Child Care Program in Nunavut 1997-1998,* janvier 1998.

PERRY, Stewart. *Rebuilding Local Economies in the United States and Canada*, New York, State University of New York, 1987.

PETERSON, Mark. « The Total Development Paradigm — Community, Economic and Industrial Development for the 21st Century », extraits d'un rapport à la Lower Mississippi Delta Commission, mars 1990.

PETERSON, Paul. « Evaluating Employment and Training Programs: Some Thoughts on the Lessons Learned », *Policy Studies Review*, vol. 6, mai 1987, p. 771-781.

PINES, Marion. « Federal Employment and Training Policy: A View From the Local Level of Government », *Policy Studies Review*, vol. 6, mai 1987, p. 782-788.

PRAIRIE RESEARCH ASSOCIATES INC. *Housing and Social Assistance: A Methodology Report*, le 12 septembre 1994.

PRAIRIE RESEARCH ASSOCIATES INC. *Catalogue of Income Security Programs at the Provincial, Territorial and Federal Level*, mai 1997.

Promotion de la coopération entre les organisations de recherche et de développement en formation professionnelle : documents de travail 11 et 12.

Programme of Research and Actions on the Development of the labour Market: Local Employment Initiatives: An Evaluation of Support Agencies, Washington, DC, European Community Information Service, 1986.

PSACHAROPOULOS, George. « De la planification de la main-d'oeuvre à l'analyse des marchés du travail », *Revue internationale du travail*, vol. 130, 1991, p. 459-474.

REES, Albert. « An Essay on Youth Joblessness », *Journal of Economic Literature*, vol. 24, juin 1986, p. 613-628.

Regional Development and Vocational Training: Development of Human Resources in Regions of Economic Reconversion Benefitting from Community Financial, Washington, DC, European Community Information Service, juin 1987.

RIETVELD, Piet. « Infrastructure and Regional Development: A Survey of Multiregional Economic Models », *The Annals of Regional Science*, vol. 23, 1989, p. 255-274.

ROSENBAUM, Allan. « Employment and Training Policy and American Political Ideas: Old Problems and Emerging Problems », *Policy Studies Review*, vol. 6, mai 1987, p. 695-704.

ROSS, David. *From the Roots up: Economic Development As If Community Mattered*, Toronto, J. Lorimer & Co., 1986.

RUFFING, Lorraine Turner. « Navajo Economic Development: A Dual Perspective », dans *American Indian Economic Development*, par S. Stanley, Paris, Mouton Publishers, 1978.

SALISBURY, Richard. *A Homeland for Cree: Regional Development in James Bay 1971-1981*, Toronto, University of Toronto Press, novembre 1986.

SANTÉ CANADA, Direction générale des services médicaux. *Le Programme d'aide préscolaire aux Autochtones dans les réserves.*

SASKATCHEWAN EDUCATION, TRAINING AND EMPLOYMENT, STRATEGIC PLANNING SERVICES BRANCH. *Regional Training Needs Assessment: Provincial Summary Report*, octobre 1995.

SAVOIE, Donald. « The Toppling of DREE and Prospects for Regional Economic Development », *Analyse de politiques*, vol. 10, 1984, p. 328-337.

SAVOIE, Donald. *The North and the Federal Government: The Next Step*, 1990.

SAVOIE, Donald. *Regional Economic Development: Canada's Search for Solution*s, Toronto, University of Toronto Press, février 1992.

SAWHILL, Isabel. « Poverty in the United States: Why is It So Persistent? », *Journal of Economic Literature*, vol. 26, septembre 1988, p. 1073-1119.

SCHAUBLE, Paul, et coll. « Cost Effectiveness of Internship Training Programs: Clinical Service Delivery Through Training », *Professional Psychology: Research and Practice*, vol. 20, 1989, p. 17-22.

SHEAK, Robert, et Warren HAYDEN. « Real Welfare Reform Requires Jobs: Lessons from a Progressive Welfare Agency », *Journal of Sociology and Social Welfare*, vol. 23, 1996, p. 91-111.

SHRAGGE, Eric. *Community Economic Development: In Search of Empowerment*, Montréal, Black Rose Books Ltd., le 1er juin 1997.

SNIPP, Matthew. « Public Policy Impacts on American Indian Economic Development », *Contemporary Sociology*, vol.19, 1990, p. 100-102.

SOCIÉTÉ CANADIENNE D'HYPOTHÈQUES ET DE LOGEMENT. *Housing Internship Initiative for First Nations and Inuit Youth: Proposal Development Guide*, 1997.

SOCIÉTÉ CANADIENNE D'HYPOTHÈQUES ET DE LOGEMENT. *Rapport annuel de 1996*, paru en 1997.

SOCIÉTÉ DE RECHERCHE SOCIALE APPLIQUÉE. *Créer une solution de rechange à l'aide sociale : le point sur la première année du Projet d'autosuffisance — mise en œuvre, impacts sur l'aide sociale et coûts*, décembre 1995.

SOCIÉTÉ DE RECHERCHE SOCIALE APPLIQUÉE. *Dans quelle mesure les programmes d'incitation financière destinés aux assistés sociaux ont-ils un « effet sur la demande »? Données expérimentales relatives au Projet d'autosuffisance*, août 1997.

SOCIÉTÉ DE RECHERCHE SOCIALE APPLIQUÉE. *La lutte pour l'autosuffisance : les participantes au Projet d'autosuffisance parlent du travail, de l'aide sociale et de leur avenir*, décembre 1995.

SOCIÉTÉ DE RECHERCHE SOCIALE APPLIQUÉE. *Mise en œuvre du Projet de supplément de revenu (PSR) : projet-pilote d'incitation au réemploi*, octobre 1997.

SOCIÉTÉ DE RECHERCHE SOCIALE APPLIQUÉE. *Quand le travail est plus payant que l'aide sociale : Sommaire des rapports sur le Projet d'autosuffisance — mise en œuvre, groupes de discussion et impacts des dix-huit premiers mois*, mars 1996.

STANLEY, Sam. *American Indian Economic Development*, Paris, Mouton Publishers, 1978.

STECHER, Brian. *Improving Perkins II Performance Measures and Standard: Lessons Learned from Early Implementers in Four States*, A NCRVE Study, 1994.

STEIDLEMEIER, Paul. « The Business Community and the Poor: Rethinking Business Strategies and Social Policy », *American Journal of Economics and Sociology*, vol. 52, avril 1993, p. 209-221.

TAP — Training for Aboriginals and Torres Strait Islanders Programme, CES Manual, Australie.

TAYLOR, J. « Measuring the Occupational Segregation of Australia's Indigenous Workforce: A Census-Based Analysis », *Social Indicators Research*, vol. 31, 1994, p. 175-204.

TEITZ, Michael. « Changes in Economic Development Theory and Practice », *International Regional Science Review*, vol. 16, 1994, p. 101-106.

TRAINOR, C.W. Jefferson. « Public Sector Employment in Regional Development », *Environment and Planning A.*, vol. 25, 1993, p. 1319-1338.

TONER, Phillip. « Public Sector and Private Sector Employment Programs as Competing Solutions to Unemployment », *Australian Journal of Social Issues*, vol. 20, 1985, p. 56-71.

TURCOTTE, Yves. Collegial Attestation Studies Program, *Educators in Native Childcare Services — JEE.03*.

UNITED STATES GENERAL ACCOUNT OFFICE (GOA). *Job Training Partnership Act: Long-Term Earnings and Employment Outcomes*, Washington, D.C., 1996.

UNITED STATES GENERAL ACCOUNTING OFFICE (GOA). *Multiple Employment Training Programs: Most Federal Agencies Do not Know If Their Programs are Working Effectively*, Report to the Ranking Minority Member, Committee on Labour and Human Resources, U.S. Senate, mars 1994.

URQUIOLA, Migel. *School to Work, College and Career: A review of Policy, Practice and Results 1993-1997*, Report from the National Center for Research in Vocational Education, 1997.

U.S. DEPARTMENT OF HEALTH AND HUMAN SERVICES. *Indicators of Welfare Dependence and Well-being — Interim Report to Congress*, octobre 1996.

VAN BUIREN, Shirley. *Programme of Research and Actions on the Development of the Labour Market: The Quantitative Significance of the Emergence of Local Initiatives*, Washington, DC, European Community Information Service, 1986.

WARD, Carol. « What Can Tribes Do? Strategies and Institutions in American Indian Economic Development », *Contemporary Sociology*, vol. 23, 1994, p. 451-452.

WILSON, Patricia. « Empowerment: Community Economic Development from the Inside Out », *Urban Studies*, vol. 33, 1996, p. 617-630.

WOODWARD, Robert. « The Capital Bias of DREE Incentives », *Revue canadienne d'économique*, mai 1974, p. 161-173.

WOODWARD, Robert. « Effective Location Subsidies: An Evaluation of DREE Industrial Incentives », *Revue canadienne d'économique*, août 1974, p. 501-510.

Work-Related Programs for Welfare Recipients. Report of the United States Congressional Budget Office, avril 1987.

YOUNG, Douglas, ministre du Développement des ressources humaines, 1996. *Aide fédérale et provinciale à l'enseignement postsecondaire au Canada, rapport au Parlement 1994-1995.*

ZASLOW, Martha, et coll. « The Family Support Act and Children: Potential Pathways of Influence », *Children and Youth Services Review*, vol. 17, 1995, p. 231-249.

Rapports d'évaluation

ABT ASSOCIATES OF CANADA. *Systematic Approach for Evaluation Economic Development Programs*, décembre 1989.

AFFAIRES INDIENNES ET DU NORD CANADA. *Overview of DAEB Evaluation Studies of DIAND Funding Arrangements*, octobre 1996.

AFFAIRES INDIENNES ET DU NORD CANADA, Direction de l'évaluation. *Economic Development Program Description*, juillet 1987.

ANISHINAABE TRANSLATION SERVICES. *NAN-RBA Mid-term Review: final report*, 1998.

ANNE NOONAN & ASSOCIATES. *Career Place — A Proposal for Project Evaluation*, novembre 1997.

ARA CONSULTING GROUP INC. *Aboriginal Economic Development Agencies, Structuring An Agency For Program Delivery: Lessons Learned From The SDI Experience*, février 1994.

AUSTIN CURLEY & ASSOCIATES. *Evaluation Report Northern Native Broadcast Access Program*, rédigé à l'intention de la Direction de l'évaluation des programmes, Secrétariat d'État, le 31 mars 1993.

Baseline Measures Workgroup Final Report, rédigé à l'intention des American Indian and Alaska Native People et le Indian Health Service, septembre 1996.

BOUDREAULT, Karl, Anna SICOLI et ABT ASSOCIATES, Direction générale de l'évaluation et de la vérification ministérielle, Affaires indiennes et du Nord, octobre 1994. The Evaluation of *DIAND's Components of The Canadian Aboriginal Economic Development Strategy (CAEDS)*.

CANADA EAST-WEST CENTRE LTD. *Examen de la documentation spécialisée et synthèse récapitulative des évaluations des services d'emploi financés par l'État : rapport final*, octobre 1987.

CARON, Daniel J. Direction de l'évaluation, Affaires indiennes et du Nord Canada. *Evaluation Report for the Youth Entrepreneurship Program*, avril 1988.

CARON, Daniel J., et Terry HUNT. Direction de l'évaluation, Affaires indiennes et du Nord Canada. *Evaluation Report of the Entrepreneurship Initiative Program*, janvier 1992.

COMMON KNOWLEDGE SOCIAL RESEARCH INC. *New Careers Corporation Program Evaluation Phase 1: Operational Study: Background Report #1 & #2*, avril 1996.

COMMON KNOWLEDGE SOCIAL RESEARCH INC., et PRAIRIE RESEARCH ASSOCIATES INC. *A Framework for the Evaluation of the Joint Planning Arrangements, Co-Location Projects and Strategic Initiatives*, le 29 mars 1996.

DESAUTELS, Denis L., FCA, vérificateur général du Canada. *1993 Audit of the Department of Economic Development and Tourism, NWT Development Corporation, and NWT Business Credit Corporation*, novembre 1993.

DÉVELOPPEMENT DES RESSOURCES HUMAINES CANADA. *Programme d'amélioration de l'employabilité — Évaluation de programme* (obtenu dans Internet).

DÉVELOPPEMENT DES RESSOURCES HUMAINES CANADA. *Evaluation of the Community Futures Program, Survey of Clients, Participants, Facilitators, and Managers: Final Report*, novembre 1990.

DÉVELOPPEMENT DES RESSOURCES HUMAINES CANADA. *Évaluation de la stratégie jeunesse Canada/Terre-Neuve*, mars 1994.

DÉVELOPPEMENT DES RESSOURCES HUMAINES CANADA. *Évaluation de l'option alternance travail-étude*, juin 1994.

DÉVELOPPEMENT DES RESSOURCES HUMAINES CANADA. *Evaluation of the Child Care Initiatives Fund (Overview Report)*, septembre 1995.

DÉVELOPPEMENT DES RESSOURCES HUMAINES CANADA. *Evaluation of the Child Care Initiatives Fund, Technical Report No. 1: Analysis of Administrative Data*, septembre 1995.

DÉVELOPPEMENT DES RESSOURCES HUMAINES CANADA. *Evaluation of the Child Care Initiatives Fund, Technical Report No. 2: Literature Review*, septembre 1995.

DÉVELOPPEMENT DES RESSOURCES HUMAINES CANADA. *Evaluation of the Child Care Initiatives Fund, Technical Report No. 3: Key Informant Interviews*, septembre 1995.

DÉVELOPPEMENT DES RESSOURCES HUMAINES CANADA. *Evaluation of the Child Care Initiatives Fund, Technical Report No. 4: Peer Reviews*, septembre 1995.

DÉVELOPPEMENT DES RESSOURCES HUMAINES CANADA. *Evaluation of the Child Care Initiatives Fund, Technical Report No. 5: Survey of Project Sponsors*, septembre 1995.

DÉVELOPPEMENT DES RESSOURCES HUMAINES CANADA. *Evaluation of the Child Care Initiatives Fund, Technical Report No. 6: Case Studies*, septembre 1995.

DÉVELOPPEMENT DES RESSOURCES HUMAINES CANADA. *Évaluation des Initiatives stratégiques IS-1 : Programme travail et services pour les étudiants (Terre-Neuve et Labrador),* février 1996.

DÉVELOPPEMENT DES RESSOURCES HUMAINES CANADA. *Évaluation des Initiatives stratégiques IS-5 : Investir dans les ressources humaines (Territoires du Nord-Ouest,* november 1995.

DÉVELOPPEMENT DES RESSOURCES HUMAINES CANADA. *Évaluation des Initiatives stratégiques IS-6 : Centres de formation intégrée pour les jeunes (Alberta),* juin 1996.

DÉVELOPPEMENT DES RESSOURCES HUMAINES CANADA. *Évaluation des Initiatives stratégiques IS-8 : Programme des débouchés d'emploi stratégiques (Terre-Neuve et Labrador),* mars 1996.

DÉVELOPPEMENT DES RESSOURCES HUMAINES CANADA. *Évaluation des Initiatives stratégiques IS-9 : Programme Emploi/Travail autonome pour les diplômés (Terre-Neuve et Labrador),* mars 1996.

DÉVELOPPEMENT DES RESSOURCES HUMAINES CANADA. *Évaluation des Initiatives stratégiques IS-11 : Programme COMPASS (Nouvelle-Écosse),* octobre 1995.

DÉVELOPPEMENT DES RESSOURCES HUMAINES CANADA. *Évaluation des Initiatives stratégiques IS-12 : Meilleur accès aux services de garde — Projet de transition vers les services de garde financés (Colombie-Britannique),* septembre 1997.

DÉVELOPPEMENT DES RESSOURCES HUMAINES CANADA. *Évaluation des Initiatives stratégiques IS-13 : Meilleur accès aux services de garde Points d'accès uniques — Modèles régionaux de prestation des services (Colombie-Britannique),* octobre 1997.

DÉVELOPPEMENT DES RESSOURCES HUMAINES CANADA. *Évaluation des Initiatives stratégiques IS-14 : Centres de ressources objectif Emploi (Ontario),* septembre 1996.

DÉVELOPPEMENT DES RESSOURCES HUMAINES CANADA. *Évaluation des Initiatives stratégiques IS-15 : Compagnie des travailleurs du Nouveau-Brunswick (Nouveau-Brunswick),* novembre 1996.

DÉVELOPPEMENT DES RESSOURCES HUMAINES CANADA. *Évaluation des Initiatives stratégiques IS-16 : Évaluation, counselling, aiguillage (Colombie-Britannique),* mai 1997.

DÉVELOPPEMENT DES RESSOURCES HUMAINES CANADA. *Évaluation des Initiatives stratégiques IS-17 : Information sur le marché du travail (Colombie-Britannique),* septembre 1997.

DÉVELOPPEMENT DES RESSOURCES HUMAINES CANADA. *Évaluation des Initiatives stratégiques IS-18 : Centres communautaires de formation (Colombie-Britannique),* mars 1997.

DÉVELOPPEMENT DES RESSOURCES HUMAINES CANADA. *Évaluation des Initiatives stratégiques IS-19 : Investir dans les gens — deuxième année du programme (Territoires du Nord-Ouest)*, décembre 1996.

DÉVELOPPEMENT DES RESSOURCES HUMAINES CANADA. *Évaluation du Programme de croissance locale de l'emploi (CLÉ)*, sommaire, novembre 1986.

DÉVELOPPEMENT DES RESSOURCES HUMAINES CANADA. *A Review of Programs for Integrating Social Assistance Recipients into the Workforce*, juillet 1996.

DÉVELOPPEMENT DES RESSOURCES HUMAINES CANADA. *Efficacité des programmes d'emploi destinés aux jeunes : Étude bilan de l'expérience du passé — Rapport final*, juin 1997.

DÉVELOPPEMENT DES RESSOURCES HUMAINES CANADA. *Politiques et programmes destinés aux personnes handicapées : Étude bilan — Rapport final*, octobre 1997.

DÉVELOPPEMENT DES RESSOURCES HUMAINES CANADA. *Évaluation du programme Placement carrière-été* : *sommaire*, novembre 1997.

DÉVELOPPEMENT DES RESSOURCES HUMAINES CANADA. *Évaluation du programme Placement carrière-été (PC)*, novembre 1997.

DÉVELOPPEMENT DES RESSOURCES HUMAINES CANADA. *L'évaluation des politiques et des programmes destinés aux personnes handicapées : Étude-bilan*, le 20 janvier 1998.

DÉVELOPPEMENT DES RESSOURCES HUMAINES CANADA, Politique stratégique, Évaluation et développement des données. *Student Loans Research — Lessons Learned from Past Experience*, janvier 1998.

DÉVELOPPEMENT DES RESSOURCES HUMAINES CANADA. *Évaluation formative de l'initiative stratégique, Western Aboriginal Development Alliance : Rapport final*, janvier 1998.

DIRECTION GÉNÉRALE DE L'ÉVALUATION DES PROGRAMMES. *Evaluation of the Community Employment Strategy*, avril 1981.

Discussion Paper Developing a Framework for the Ongoing Operations of the First Nations and Inuit Child Care Initiative, 1998.

DON R. ALLEN & ASSOCIATES CONSULTANTS LTD. *Case Studies of Results-Oriented First Nations Organizations*, mars 1994.

DPA CONSULTING GROUP pour la Direction générale de l'évaluation des programmes, Emploi et Immigration Canada. *Programme d'aide au développement économique local : évaluation provisoire*, juin 1982.

DPA GROUP INC. *Program Evaluation of the Indian Economic Development Fund*, juin 1985.

DPA GROUP INC. *Evaluation of IBDS Indian Business Development Services Ltd.and Indian Equity Foundation — Final Report (vol. I)*, le 24 juin 1986.

EKOS RESEARCH ASSOCIATES INC. *Evaluation Study of the Indian Community Human Resources Strategies Program*, février 1987.

EKOS RESEARCH ASSOCIATES INC. *Evaluation of the Departmental Data for the Post-Secondary Education Support Programs, rapport final révisé*, novembre 1994.

EMPLOI ET IMMIGRATION CANADA. *Planification de l'emploi, conclusions de l'évaluation : leçons à tirer*, juin 1992.

EMPLOI ET IMMIGRATION CANADA. *Évaluation des projets d'amélioration de l'employabilité des bénéficiaires d'aide sociale (BAS) dans le cadre de la PE*, avril 1994.

EMPLOI ET IMMIGRATION CANADA. *Inventory of Program Evaluation Findings*, janvier 1994.

ENVIRONNEMENT CANADA, Direction de la revue. *Evaluation of the 1996 Student Employment Program*, décembre 1996.

GARDNER, LESLIE & ASSOCIATES. *Walking the Talk: Implementation Evaluation of the Canada-Yukon Funding Agreement on the Development and Enhancement of Aboriginal Language*, le 29 janvier 1993.

GARDNER, LESLIE & ASSOCIATES. *We Are Our Language — An Evaluation of the Implementation and Impact of the Canada-Yukon Cooperation and Funding Agreement on the Development and Enhancement of Aboriginal Languages*, le 13 août 1997.

GLADUE AND ASSOCIATES. *Mid-term Review of the MNO Regional Bilateral Agreements*. 1998.

GOSS GILROY INC. *Financial Performance and Employment Creation Relating to Firms Assisted by ABDP*, juin 1993.

GOSS GILROY INC. *Financial Performance and Employment Creation Relating to Firms Assisted by ABDP — Appendices*, juin 1993.

GOSS, GILROY INC. *Economic Impacts of Aboriginal Businesses: A Preliminary Analysis*, janvier 1994.

GOSS GILROY INC. *A Profile of Clients of Aboriginal Business Canada*, juin 1995.

GOSS GILROY INC. Management Consultants. *Summary Report for the Evaluation of the Canada — GNWT Economic Development Agreement* (EDA), mai 1996.

GOSS GILROY INC. *Canadian Aboriginal Economic Development Strategy (CAEDS) — Industry Canada Components Evaluation Study*, le 28 novembre 1996.

GOSS GILROY INC. *Economic Impacts of Aboriginal Businesses in Rural and Remote Locations*, le 8 août 1997.

GOUVERNEMENT DU CANADA. Stratégie canadienne de développement économique des Autochtones, *Rapport d'étape*, mars 1991.

GOUVERNEMENT DU CANADA. Stratégie canadienne de développement économique des Autochtones. *Rapport d'étape, faits saillants à l'échelle nationale*.

GRAHAM, Katherine A. *A Strategy for Evaluation of the Northern Economic Development Component of the Northern Affairs Program,* Department of Indian Affairs and Northern Development, mai 1984.

GROUPE DU CONSEIL SUR LE DÉVELOPPEMENT RURAL. *Evaluation of the Effects of Employment Creation Measures in Rural Areas*, septembre 1993.

GROUPE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE. *Mid-term Evaluation of the Canada — Kativak Regional Authority Regional Bilateral Agreement*, 1998.

HARVEY, Ted Adam, et Don MCCASKILL. *Evaluation of the Native Friendship Centre Program: Final Report*, pour le compte de la Direction de l'évaluation des programmes, Secrétariat d'État, janvier 1988.

HICKLING-PARTNERS INC. *An Evaluation Study of the Band Training Program Indian and Inuit Affairs Program DIAND*, mars 1983.

HILL, Jamie. *Evaluation Framework: Sharing Innovation: A Coordinated Approach to Knowledge Development and Service Delivery*, octobre 1997.

INSTITUT DE DÉVELOPPEMENT DES RESSOURCES HUMAINES, TERENCE HICKEY & ASSOCIATES, GOSS GILROY INC. *Mid-Term Review of the Regional Bilateral Agreement Between Human Resources Development & The Federation of Newfoundland Indians*, le 16 février 1998.

INSTITUT DE DÉVELOPPEMENT DES RESSOURCES HUMAINES, TERENCE HICKEY & ASSOCIATES, GOSS GILROY INC. *Mid-Term Review of the Regional Bilateral Agreement Between Human Resources Development Canada & The Miawpukek First Nation*, le 16 février 1998.

Investing in the Children's Future: An Evaluation of the First Nations/Inuit Child Care Initiative — Summary of Key Findings.

JACOBS, MEL W., CAMPBELL RESEARCH ASSOCIATES, KELLY & ASSOCIATES, SMITH & ASSOCIATES. *Evaluation of Anishinabee Social Services Reform Pilot Project (Mid-Term Report)*, janvier 1998.

JAG & ASSOCIATES. *Management Model for the Evaluation of the « Challenge to Change » Project*, avril 1997.

KATIVIK REGIONAL GOVERNMENT. *Report from Nunavik Concerning the First Nations/Inuit Child Care Initiatives*.

KELLY, Doug, et Jim MORRISON. *A Story of « One Window » in B.C.,* Pathways to Success: « Toward a Trained Aboriginal Workforce », Federal Native Employment Strategy, 1997.

LÉTOURNEAU, Claude. *The Strategic Initiatives Mid-Term Review Final Report*, le 21 février 1997.

LOUGHEED AND ASSOCIATES. *Report on the Native Communications Program and the Northern Native Broadcast Access Program*, rédigé à l'intention de la Direction de l'évaluation des programmes, Secrétariat d'État, septembre 1986.

LUMMI NATION SELF-GOVERNANCE COMMUNICATION AND EDUCATION PROJECT, *Self-Governance: A New Partnership*, 1995.

LUTRA ASSOCIATES LTD. *The Richness That Language and Culture Brings: An Impact Study of Canada — NWT Languages Agreements — Final Report*, rédigé à l'intention de la Official Languages Unit, Department of the Executive, gouvernement des Territoires du Nord-Ouest, juillet 1996.

MCDAVID, J.C. AND ASSOCIATES. *Summary Report of the 1991-1996 Canada/Yukon EDA Evaluation*, février 1996.

MARTIN SPIGELMAN RESEARCH ASSOCIATES, The Project Group et Terriplan Consultants. *Investing in the Children's Future: An Evaluation of the First Nations/Inuit Child Care Initiative*, novembre 1997.

MENOMINEE CONSULTING SERVICES, *Mamo-Wichi-Hetiwin Employment and Training, Mid-term Review: Final Report*, Timmins, Ontario, février 1998.

MENOMINEE CONSULTING SERVICES, ET ANISHINAABE TRANSLATION SERVICES. *Nishnawbe-Aski Nation, Regional Bilateral Accord, Mid-term Review, for Mamo-Wichi-Hetiwin Employment and Training Mushkegowuk Council and Sioux Lookout Area Aboriginal Management Board: Summary report*, 1998.

MENOMINEE CONSULTING SERVICES, ET MCLEOD WOOD ASSOCIATES. *Mushkegowuk Employment and Training, Mid-term Review: Final Report*, février 1998.

NAND TANDAN EVALUATION SERVICES. *A Review of Programs for Older Worker Adjustment — Technical Report*, le 21 juillet 1997.

MINISTÈRE DES AFFAIRES INDIENNES ET DU NORD. *Evaluation Report on Summer Employment Programs for Indian Youth* (1977), février 1978.

MINISTÈRE DES AFFAIRES INDIENNES ET DU NORD, Direction générale de l'évaluation et de la vérification ministérielle. *Financial Audit of Indian Economic Development Fund, Loan Guarantee Program-Year Ended March 31, 1995*, juin 1996.

MINISTÈRE DES AFFAIRES INDIENNES ET DU NORD. *Rassembler nos forces : le plan d'action du Canada pour les questions autochtones*, 1997.

MINISTÈRE DES APPROVISIONNEMENTS ET SERVICES. *Five Year Plan and Strategy for the Evaluation of the Economic Development Activity in Indian and Northern Affairs*, juillet 1982.

NEW ECONOMY DEVELOPMENT GROUP. *Evaluation of the Canada — NWT Cooperation Agreement for French and Aboriginal Languages in the NWT — A Literature Review: Maintenance and Revitalization of Aboriginal Languages*, novembre 1993.

NEW ECONOMY DEVELOPMENT GROUP. *Evaluation of the Canada — NWT Cooperation Agreement for French and Aboriginal Languages in the NWT — Parts I, II and Appendices*, décembre 1993.

NEW ECONOMY DEVELOPMENT GROUP INC. *Framework for the Evaluation of the ASI Strategy (Final Report)*, pour Inuit Tapirisat du Canada et Développement des ressources humaines Canada, novembre 1997.

NICHOLS APPLIED MANAGEMENT, THE GENESIS GROUP ET NUNAVUT CONSULTING. *Evaluation of the Investing in People Initiative — Year Two*, décembre 1996.

Pathways to Success Structural Review: Stage I: Report and Recommendations, le 14 janvier 1995.

Pathways Structural Review, Stage II: Strategic Directions, Options for Consideration, le 30 mars 1995.

PEAT MARWICK PARTNERS. *Evaluation of the Local Employment Assistance Program (LEAP) Report, volume 1*, mai 1984.

PETERS COOLICAN ASSOCIATES, ONCHIOTA INC. ET NORDICITY GROUP. *A Review of Aboriginal Representative Funding*, rédigé à l'intention du Secrétaire d'État, des ministres et des Affaires indiennes et du Nord Canada, février 1986.

POMMEN AND ASSOCIATES LIMITED. *Evaluation Regional Bilateral Agreements in Alberta — Formative Report*, février 1998.

PRAIRIE RESEARCH ASSOCIATES INC. *The Evaluation of the Canadian Aboriginal Economic Development Strategy (CAEDS): Case Study for Meadow Lake Tribal Council*, le 9 mars 1994.

PRAIRIE RESEARCH ASSOCIATES INC. *Comparison of DIAND and Provincial Social Assistance Benefits in Manitoba: Phase 3 — Estimates of Benefit Gaps and Deficiencies*, le 2 juin 1995.

PRAIRIE RESEARCH ASSOCIATES INC. *Interim Evaluation of the DIAND Youth Strategy: Final Report*, octobre 1997.

PRAIRIE RESEARCH ASSOCIATES INC. *Se prendre en main! Rapport de l'évaluation formative (phase I)*, le 9 décembre 1997.

PRAIRIE RESEARCH ASSOCIATES INC. *Mid-Term Review of the Regional Bilateral Agreement Between Canada and the First Nations of Saskatchewan*, le 20 février 1998.

PROGRAMME DES AFFAIRES INDIENNES ET INUIT. *Sectoral Programs and Economic Development Institutions: An Overview*, le 7 septembre 1981.

PROJET AUTOCHTONE D'ÉVALUATION DE LA SCDÉA. *Une vue communautaire et autochtone de la Stratégie canadienne de développement économique des Autochtones : Sommaire*, février 1994.

Regional Bilateral Agreement Mid-Term Review: Final Draft, le 5 décembre 1997.

SAVOIE, Donald J. *Le Programme de coopération, quatre ans plus tard*, mars 1993.

SECRÉTARIAT D'ÉTAT, DIRECTION DE L'ÉVALUATION DES PROGRAMMES. *Assessment of the Native Representative Organizations Program: Evaluation Report*, le 21 septembre 1984.

SECRÉTARIAT D'ÉTAT, DIRECTION DE L'ÉVALUATION DES PROGRAMMES. *Evaluation Report Synthesis: Aboriginal Women's Program*, septembre 1987.

SOCIÉTÉ CANADIENNE D'HYPOTHÈQUES ET DE LOGEMENT, Division de l'évaluation de programme. *Évaluation des programmes de logement de la SCHL dans les réserves*, mai 1987.

SOCIÉTÉ CANADIENNE D'HYPOTHÈQUES ET DE LOGEMENT, Division de l'évaluation de programme. *Évaluation des programmes de logement pour les ruraux et les Autochtones : Rapport d'évaluation des programmes de logement pour les ruraux et les Autochtones — Rapport principal*, février 1992.

SOCIÉTÉ DE RECHERCHE SOCIALE APPLIQUÉE. *Evaluating the Effectiveness of Employment-Related Programs and Services for Youth*, novembre 1996.

Sovereign Nations, Newsletter of Tribal Self-Governance, numéro de juin-juillet 1996 et plusieurs autres numéros.

Status Report of the First Nation/Inuit Childcare Initiative in the Nine Cree Communities of James Bay Area in Quebec, le 19 février 1998.

The Pathways to Success Strategy: A Five Year Report.

TREMBLAY, Paulette, ph.d. *Evaluation of the Aboriginal Strategic Initiatives Project of the Assembly of First Nations*, novembre 1997.

UNITED STATES DEPARTMENT OF THE INTERIOR, exercice 1999, Bureau of Indian Affairs. *Budget Justifications and Annual Performance Plan*.

UNIVERSALIA. *Assessment of the Pathways to Success Strategy, Final Report to the National Aboriginal Management Board*, mars 1994.

URBAN SOCIAL HOUSING PROGRAMS ASSESSMENT REPORT. *Post-1985 Section 95 Urban Native Housing Program*.

VANRAALTE, Dixie Lee. *Written Report/Assessment — Mawiw ChildCare Initiative Update: FNICCI Meeting*, février 1998.

VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU CANADA. *Affaires indiennes et du Nord Canada — Assistance sociale*, chapitre 23, 1994.

VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU CANADA. *Développement des ressources humaines Canada — Le soutien à la formation*, chapitre 22, 1995.

VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU CANADA. *La Stratégie canadienne de développement économique des Autochtones*, chapitre 11, automne 1994.

WOODROW, Maureen, Direction de l'évaluation, ministère des Affaires indiennes et du Nord. *Evaluation of the Northern Affairs On-The-Job Training Program*, février 1987.

Sites Web

ABSTUDY: An Investment for Tomorrow's Employment, review of ABSTUDY, par Owen Stanley et Geoff Hansen (Australie)
http://www.atsic.gov.au/abstudy/preface.htm

Article : from War to Self-Determination: A History of the Bureau of Indian Affairs, par C.L. Henson
http://www.americansc.org.uk//indians.htm

ATSIC : page d'accueil (Australie)
http://www.atsic.gov.au

ATSIC Corporate Plan (Australie)
http://www.atsic.gov.au/organis/corpp2.htm

ATSIC Pathways to Sustained Economic Development
http://www.atsic.gov.au/programs/pathways.htm

ATSIC — *Rapport annuel de 1997*
http:/www.atsic.gov.au/ar97/
— y compris Chapter 8: Evaluation and Audit of various programs
http://www.atsic.gov.au/ar97/chapter8.htm
— y compris Chapter 4: Economic Programs
http://www.atsic.gov.au/ar97/chapter4.htm

Bureau of Indian Affairs — *Rapport annuel de 1995*
http://www.doi.gov/pfm/ar5bia.html

Bureau of Indian Affairs Aid to Native Americans
http://www.dowling.edu/applying/financia/federal/indian.htm

Bureau of Indian Affairs, Mission Statement
http://www.doi.gov/bia/mission.html

Bureau of Indian Affairs Strategic Plan
http://www.doi.gov/bia/plan930.html

Community Economic Development Fund (É.-U.)
http://www.bridgenet.org/sites/cedf/

Comptes rendus de livres par Richard L. Schott :
« What can Tribes DO? Strategies and Institutions in American Indian Economic Development »
« American Indian Policy: Self-Governance and Economic Development »
http://www.fsu.edu/~spap/orgs/apsa/vo14_no2/schott.html

Congrès américain — documents de recherche sur la formation professionnelle
Résumé d'une communication de Kathryn Anderson, et coll. « Reality or Illusion: The importance of Creaming on Job Replacement Rates in Job Training Partnership Act Programs »
http://www.clark.net/pub/pennyhill/jobtng.html

Department of Employment, Education, Training and Youth Affairs (DEETYA, Australie)
http://www.deet.gov.au/

Développement économique autochtone dans l'Ouest de l'Australie

Department (JTPA)
htpp://www.brigadoon.com/~seaindn/emplotrn.htm

A Strategy for Responsive State Government Services and Programs, avril 1997
http://www.wa.gov.au/commerce/aed/

A Vision for Aboriginal Economic Development
http://www.wa.gov.au/commerce/aed/vision.html

Putting the Institutional Mechanisms in Place
http://www.wa.gov.au/commerce/aed/mechan.html

Strategies for Aboriginal Economic Development
http://www.wa.gov.au/commerce/aed/strat.html

Agencies responsible for assisting Aboriginal Economic Development
http://www.wa.gov.au/commerce/aed/appendix.html

Ministerial Forward
http://www.wa.gov.au/commerce/aed/minister.html

Statement of Principles
http://www.wa.gov.au/commerce/aed/principl.html

Diversification de l'économie de l'Ouest Canada — Sociétés d'aide au développement des collectivités du Manitoba
http://data.ctn.nrc.ca/mb/content/type1/org392/div635/division.htm

« Engendering Community Economic Development » (Canada)
http://ccn.cs.dal.ca/CommunitySupport/CUSO/engender.html

Fonds de développement économique (Manitoba)
http://www.gov.mb.ca/chc/archives/accessguide/cedf/foicedf.html

Harvard Project on American Indian Economic Development
http://www.ksg.harvard.edu/hpaied/intro.htm

Indian Economic Development (É.-U.)
http://aspe.os.dhhs.gov/96cfda/p15032.htm

Indian Loans-Economic Development (É.-U.)
http://ntserver.advance.org/sbc/GOVIND.HTM

« Infrastructure in a Structural Model of Economic Growth », résumé d'un article de Douglas Holtz-Eakin et Amy Ellen Schwartz, Regional Science and Urban Economics, vol. 25, 1995, p. 131-151.
http://www.elsevier.com/cgi-bin/ca

« Jobs Evaluation: Child Impact Study », p. 1-16
http://aspe.os.dhhs.gov/hsp/cyp/jobchdxs.htm

JOBS Evaluation: Early Findings on Program Impacts in Three Sites
htpp://aspe.os.dhhs.gov/hsp/isp/XSIMPACT.HTM

Job Training (État de l'Iowa)
http://www.pionet-net/~nwiowa/stormlake/SLADC/train.htm

« Moving to a Higher Standard: New Directions for Accountability and Program Improvement », article de Gary Hoachlander (formation professionnelle aux É.-U)
http://vocserve.berkely.edu/CW84/NewDirections.html

Nebraska Tribal Development Summit Final Report, 93 & 95 Reports
http://crd.ded.state.ne.us/

Northern Territory Government Implementation Report on the Recommendations of the Royal Commission Into Aboriginal Deaths in Custody (RCIADIC), Australie
http:/www.nt.gov.au/oad/rciadici.html

Office of Aboriginal Development, Northern Territory Government (Australie)
http://www.nt.gov.au/ntt/9697bps/bp2/b2ps31.html

Office of Indian Education Programs (É.-U.)
http://shaman.umn.edu/oiep/home.htm

Pratiques efficaces des Premières nations

L'art de faire les choses dans les collectivités, les entreprises et les organisations autochtones
http://www.inac.gc.ca/pubs/fnepi/

Public and Indian Housing Economic Development and Supportive Services (EDSS), Grants
htpp://www.tdh.texas.gov/hrs/support/rls/fic/8-16-96b.htm

Site du développement de l'entreprise : micro, petites et moyennes entreprises dans les pays développés et les pays en voie de développement
http://www.enterweb.org/

Tribal Self-Governance Demonstration Program Planning and Negotiation Cooperative Agreements and IHS Compacts (É.-U.)
htpp://aspe.os.dhhs.gov/96cfda/p93210.htm

Tribal College Education Equity Grants Program — USDA
http://web.fie.com/htdoc/fed/agr/crs/edu/prog/min/agrpgaag.htm

United States General Accounting Office, Labour Issues, Report No. GAO/OCG-93-19TR
http://wiretap.spies.com/Gopher/Gov/GAO-Trans/labor.019

« U.S. Senators Say Gaming is Critical Tool for Indian Economic Development »
http://one-web.org/oneida/press-release/gaming212.html

« What is the CDEP? » (Australie)
http://www.atsic.gov.au/programs/cdep/whatis.htm

Whitman, David. The Key to Welfare Reform, juin 1987
http://www.theatlantic.com/atlantic/atlweb/flashbks/welfare/whitmanf.htm