

Évaluation des initiatives stratégiques



Programme Emploi/
Travail autonome
pour les diplômés
(PETAD)



Développement des
ressources humaines Canada Human Resources
Development Canada



Gouvernement de Terre-Neuve
et Labrador

Canada

Évaluation diagnostique du Programme Emploi/travail autonome pour les diplômés

Rapport final

**Évaluation et exploitation des données
Politique stratégique
Développement des ressources humaines Canada**

mars 1996

SP-AH026F-03-96

Remerciements

Le Programme Emploi / travail autonome pour les diplômés est une initiative stratégique financée conjointement par Développement des ressources humaines Canada, région de Terre-Neuve, et les ministères suivants de Terre-Neuve et du Labrador : Développement et Renouvellement rural (anciennement le ministère des Relations employeurs-travailleurs); Éducation; Services sociaux.

Cette étude d'évaluation a été menée par la société Goss Gilroy Inc., l'Institut de développement des ressources humaines et la maison Omnifacts Research, sous l'égide du Comité d'évaluation formé de représentants des quatre organismes participants.

L'équipe d'évaluation aimerait remercier ceux et celles qui ont participé à l'étude, y compris les fonctionnaires des ministères provinciaux ci-haut mentionnés et les employés de DRHC de la région de Terre-Neuve et de la Direction générale de l'évaluation et de l'exploitation des données à l'AC; une grande collaboration fédérale-provinciale s'est avérée essentielle à la réussite de l'évaluation.

En dernier lieu, nous aimerions remercier les nombreux bénéficiaires de l'aide sociale, étudiants, entreprises et parrains qui ont accepté de partager leurs expériences vécues dans le cadre du PETAD.

Table des matières

Sommaire	i
Réponse de la direction	vii
1.0 Introduction	1
1.1 Le Programme Emploi/travail autonome pour les diplômés (PETAD)	1
1.2 Le contexte de l'évaluation	2
1.3 Questions d'évaluation	2
1.4 Méthode d'évaluation	3
2.0 Description du programme	5
2.1 Emploi pour les diplômés (ED)	6
2.2 Travail autonome (TA)	10
2.3 Profil statistique du programme	12
2.3.1 Calendrier des placements	12
2.3.2 Participation des régions	13
2.3.3 Placements en milieux urbain et rural	14
2.3.4 Caractéristiques des participants	15
2.4 Dépenses du programme	16
3.0 Résultats de l'évaluation	19
3.1 Pertinence du programme	19
3.2 Conception et prestation du programme	30
3.3 Réussite du projet	45
3.4 Rentabilité	57
4.0 Conclusions	65
4.1 Emploi des diplômés	65
4.2 Travail autonome	66

Sommaire

Le Programme Emploi/travail autonome pour les diplômés (PETAD) est une réponse conjointe des gouvernements du Canada (par l'entremise de Développement des ressources humaines Canada (DRHC)) et de Terre-Neuve et du Labrador (par l'entremise de 3 ministères : Emploi et Relations de travail (ERT), Services sociaux (MDSS) et Éducation (ME)) aux défis que doivent relever les nouveaux diplômés du postsecondaire à Terre-Neuve.

Le PETAD est un projet pilote mis en oeuvre dans le cadre du Programme des initiatives stratégiques (IS) que le gouvernement fédéral a annoncé dans son budget du 22 février 1994. Comme d'autres éléments des IS, le PETAD a été mis en oeuvre dans une seule province dont le gouvernement partage les coûts. Pour avoir droit au PETAD, il faut :

- avoir obtenu, au cours des deux dernières années, un diplôme d'un programme d'études postsecondaires d'une durée d'au moins un an;
- être sans travail, travailler moins de 20 heures par semaine ou occuper un emploi qui n'a aucun lien avec le domaine d'étude;
- chercher activement de l'emploi dans le domaine où l'on a étudié depuis au moins trois mois.

On a accordé la priorité aux personnes qui dépendent du soutien du revenu, aux habitants des régions rurales de la province et aux personnes qui se sont placées elles-mêmes. Le programme ne vise pas explicitement les diplômés qui ont étudié dans certains domaines en particulier ou qui visent certaines professions en particulier. Comme on accorde la priorité aux emplois dans des entreprises des secteurs de croissance (définis dans le Plan économique stratégique de la province), cela peut toutefois favoriser implicitement les diplômés qui ont étudié dans des domaines connexes. Le programme doit être aussi accessible pour les diplômés d'un programme d'un an d'un collège public ou privé que pour les diplômés d'université.

Le PETAD comporte deux volets dont on fait la promotion partout à Terre-Neuve et au Labrador. Les deux volets sont administrés par ERT.

Emploi pour les diplômés (ED)

Ce volet du programme s'appuie sur un programme du gouvernement de Terre-Neuve et du Labrador, le Programme d'emploi des diplômés (PED), qui existe depuis 1989.

Depuis sa création, le PED devait augmenter les possibilités d'emploi pour les diplômés du postsecondaire qui avaient énormément de difficulté à trouver un emploi pertinent et les aider à acquérir de l'expérience pratique dans le domaine où ils ont étudié et à nouer des liens avec la population active. On a mis en oeuvre le PED pour s'attaquer au paradoxe auquel font face les nouveaux diplômés, qui ne peuvent obtenir d'emploi sans expérience et ne peuvent acquérir d'expérience sans emploi. Le PED est renouvelé chaque année depuis 1989 et est reconnu comme un programme important parce que l'on craint que si les personnes les plus instruites quittent Terre-Neuve et le Labrador, la province perdra ses ressortissants les plus novateurs et qui pourraient être les plus productifs.

Le PED a été évalué par une entreprise de l'extérieur en 1990. ERT a en outre préparé, en juin 1995, un examen interne qui décrit les activités du programme de 1989-1990 jusqu'à 1992-1993. L'examen interne a dégagé les données suivantes :

- un taux d'achèvement d'environ 60 pour cent au cours des quatre exercices;
- un taux de maintien en fonction, par l'employeur de leur programme (fondé sur les sources de données administratives), de jusqu'à 70,3 pour cent des diplômés qui ont terminé leur placement;
- deux tiers des emplois ont été offerts en milieu urbain;
- le placement visé par un contrat a coûté en moyenne quelque 9 000 \$.

Si le volet ED était fondé en grande partie sur le PED et, comme celui-ci, était fourni par ERT, on y a quand même apporté certaines améliorations :

- le PETAD visait spécifiquement à placer des bénéficiaires d'aide sociale;
- dans le cadre du PETAD, on a essayé d'augmenter la proportion des placements en dehors de la région d'Avalon. On a plus particulièrement affecté des budgets théoriques à chaque région et le seuil minimal de

l'échelle d'évaluation (voir ci-dessous) a été moins élevée en dehors de la région d'Avalon (il fallait au moins 60 points sur 100 contre 70 dans le cas de la région d'Avalon);

- on a aussi appuyé des jumelages entre diplômés et employeurs au lieu d'approuver des demandes d'employeurs en vertu du PED;
- on a créé un registre informatisé de diplômés admissibles afin de les aiguiller éventuellement vers des employeurs intéressés. On a aussi encouragé des diplômés à signaler sur leur curriculum vitae qu'ils avaient droit au PETAD.

Le volet Emploi pour les diplômés du PETAD a un budget pour 250 participants et 50 places sont réservées à des bénéficiaires d'aide sociale (BAS). Dans le cadre de ce volet, on accorde une subvention salariale de jusqu'à 60 pour cent (jusqu'à concurrence de 10 000 \$) aux employeurs qui peuvent donner aux participants une année d'expérience liée directement au domaine dans lequel ils ont étudié. Ce volet vise les secteurs de croissance définis dans le Plan économique stratégique de Terre-Neuve et du Labrador, sans toutefois être limité à ceux-ci.

Travail autonome (TA)

Ce volet du programme est une nouvelle initiative qui vise à encourager les nouveaux diplômés à envisager le travail autonome comme option d'emploi lorsqu'ils terminent leur formation postsecondaire et à stimuler l'entrepreneuriat dans cette catégorie de travailleurs. En combinant des moyens d'appui de programmes, on aide les diplômés à établir leur plan d'entreprise et à lancer une nouvelle entreprise. Ce volet du programme prévoit un budget pour 50 diplômés, mais il ne prévoit aucun quota précis en ce qui a trait aux BAS ou à la représentation régionale. Dans le cadre de la promotion du programme, on a toutefois fourni aussi de l'information aux bureaux du MDSS (ainsi qu'à d'autres bureaux du gouvernement) dans toute la province.

Le volet TA fournit aux nouveaux diplômés un soutien du revenu (260 \$ par semaine) pendant un an, pendant qu'ils lancent et exploitent une petite entreprise dans un des secteurs de croissance désignés dans le Plan économique stratégique de la province (voir ci-dessus). Les paiements sont versés à l'entreprise plutôt qu'à l'intéressé. On veut néanmoins s'assurer que les participants peuvent subvenir à leurs besoins au cours de la première année d'existence de l'entreprise.

Le volet TA comprend aussi toutes sortes de moyens afin d'aider les participants à lancer leur entreprise.

Sommaire des constatations relatives au volet Emploi pour les diplômés

Justification

Le volet Emploi pour les diplômés est très justifié à Terre-Neuve et au Labrador, où beaucoup de nouveaux diplômés ont de la difficulté à trouver du travail. Étant donné toutefois que les participants semblent privilégiés, la justification n'est solide que s'il existe des mesures suffisantes de protection contre le versement de subventions dans les cas où elles ne sont pas nécessaires.

Conception et prestation

Il est possible d'améliorer à la fois la conception et la prestation du programme. La conception du programme ne protège pas suffisamment contre les risques bien établis que comportent les programmes de subventions salariales. Il existe plus particulièrement un risque important de perte de capacité. L'évaluation ne démontre pas qu'il y a eu une importante perte de capacité, mais elle révèle qu'on n'a pas suivi des stratégies dont l'efficacité est reconnue pour réduire au minimum ce phénomène. Les aspects administratifs de la prestation du programme sont établis solidement à cause de l'expérience tirée d'un programme qui existait déjà pour ce groupe de clients à Terre-Neuve. Par ailleurs, il est possible d'améliorer la promotion du programme, les liens avec les bureaux locaux de DRHC et du MDSS, le suivi auprès des diplômés et la sélection des demandes de financement. Les demandes ED approuvées en 1994-1995 étaient conformes aux projets financés dans le cadre du programme provincial qui existait auparavant. En 1995-1996, on a réussi à augmenter la représentation des bénéficiaires d'aide sociale et les placements en milieu rural.

Possibilités de répercussions à long terme

Comme l'évaluation du PED effectuée en 1990, la présente évaluation indique fortement qu'un grand nombre des placements subventionnés ont un effet d'entraînement et que beaucoup de participants garderont leur emploi après le programme. Il importe de vérifier cette possibilité puisqu'elle présente un contraste frappant par rapport aux statistiques produites par le gouvernement de Terre-Neuve et du Labrador sur les taux de chômage élevés des nouveaux diplômés du postsecondaire.

Rentabilité

Si les répercussions à long terme du programme restent à établir, l'investissement effectué dans le cadre du programme est limité par rapport aux avantages possibles qu'il offre. Les améliorations de la conception et de la prestation du programme définies dans la présente évaluation le rendront encore plus rentable.

Résumé des constatations relatives au travail autonome

Justification

Le volet Travail autonome offre aux nouveaux diplômés du postsecondaire des programmes que beaucoup de pays, y compris le Canada, ont trouvé efficaces dans le cas des prestataires de l'assurance-chômage. Des tendances nouvelles au Canada et ailleurs indiquent que le travail autonome est de plus en plus répandu, surtout chez les personnes instruites. Comme les possibilités d'emploi sont limitées pour les nouveaux diplômés à Terre-Neuve et au Labrador, il devient très justifié d'appuyer les membres de ce groupe qui pourraient être des entrepreneurs bien motivés. Il est en outre fortement recommandé de financer une telle initiative dans le cadre du Programme des initiatives stratégiques puisqu'on n'a pas souvent essayé d'offrir à cette population des programmes de cette nature.

Conception et prestation

La conception et la prestation du programme sont en général conformes à l'expérience tirée d'autres programmes de travail autonome. Le financement accordé aux participants pour les aider à préparer un plan d'affaires ne concorde pas avec l'expérience tirée d'autres programmes de travail autonome et il faudrait le remettre en question. Il serait en outre souhaitable de promouvoir davantage le programme directement auprès des nouveaux diplômés.

La prestation du programme a évolué pendant toute sa brève histoire. Les façons actuelles d'aider les participants au moment où ils lancent leur entreprise sont bien appréciées. Or, comme les besoins des participants diffèrent un peu de ce à quoi on s'attendait, il vaut la peine d'envisager d'autres façons de procéder.

En fournissant un niveau constant de soutien du revenu pendant un an, on risque de créer une dépendance à l'égard du programme et de provoquer la faillite de nombreuses entreprises peu après la fin du programme. D'autres

mesures d'appui décroissant après une première période d'appui constant réduiraient probablement ce risque et n'auraient pas nécessairement d'incidence sur les dépenses du programme.

Possibilités de répercussions

Les programmes de travail autonome réussissent à augmenter le pourcentage du temps d'emploi des participants après le programme. Même les participants dont l'entreprise échoue ont plus de chances de travailler que des non-participants dans la même situation. Il est prématuré de projeter ces répercussions dans le cas des participants au volet TA, mais cette possibilité existe.

Rentabilité

Les programmes de travail autonome sont relativement coûteux puisqu'ils comportent à la fois des mesures de soutien du revenu et une formation en entrepreneuriat. Lorsqu'ils sont destinés à des prestataires d'assurance-chômage, ils ont tendance à être très rentables puisque le soutien du revenu ne représente pas une dépense nette. Dans le cadre du volet TA, ce n'est pas le cas et la rentabilité n'est pas claire. Pour en assurer la rentabilité, il faudra probablement surveiller l'initiative afin d'en maximiser les retombées possibles et de maintenir les coûts à un niveau raisonnable.

RÉPONSE DE LA DIRECTION

Les Initiatives stratégiques sont une série de programmes conçus pour faire l'essai de nouvelles façons de fonctionner sur le marché du travail et de fournir des services. Dans le cas du Programme de débouchés d'emploi stratégiques (PDES), on a fourni des subventions salariales et d'autres moyens d'appui à des travailleurs sans emploi et sous-employés afin d'appuyer l'emploi dans des secteurs de croissance et des régions désignés dans le Plan économique stratégique de la province.

Selon les résultats de l'évaluation, le Comité de gestion est convaincu que le Programme des débouchés d'emploi stratégiques a réalisé des progrès raisonnables dans l'atteinte des objectifs de l'initiative. Le programme a aidé à créer des possibilités d'emploi à plein temps et à long terme pour les travailleurs sans emploi et sous-employés plutôt que les emplois à court terme créés par des projets dans le passé. Le PDES a concentré les efforts de création d'emplois dans les secteurs de croissance et les zones économiques définis dans le Plan économique stratégique de la province et a établi un lien avec des programmes gouvernementaux de création d'emplois et des programmes de promotion du développement de l'économie et des affaires. Autrement dit, le PDES a essayé d'harmoniser les initiatives sociales, liées au marché du travail et au développement économique. De plus, dans le cadre du PDES, on a essayé d'améliorer et de coordonner la prestation de programmes par divers paliers de gouvernement et organismes de prestation qui s'occupent de développement des ressources humaines et des affaires ou de l'économie. On a aussi établi un modèle de collaboration fédérale-provinciale pour l'intégration de stratégies de développement des ressources humaines et d'entreprises nouvelles.

Le Comité de gestion reconnaît que le programme était un effort ambitieux qui visait à établir un lien entre des organismes de développement social (c.-à-d. les ministères provinciaux de l'Éducation, des Services sociaux, de l'Emploi et des Relations de travail et Développement des ressources humaines Canada) avec des organismes de développement économique (c.-à-d. ministère de l'Industrie, du Commerce et de la Technologie, Entreprise Terre-Neuve et Labrador, Commission de relance de l'économie, Banque de développement du Canada, Agence des perspectives économiques du Canada atlantique et sociétés d'aide aux entreprises du programme Développement des collectivités). C'est la première fois qu'on a réuni des intérêts aussi divers sous un cadre de programme commun pour discuter de propositions particulières. Beaucoup de ces groupes ont parfois apporté leur propre programme à la table de discussion,

ce qui a produit des débats animés et débouché sur des compromis importants pour toutes les parties.

Outre le mécanisme d'examen et d'évaluation des propositions mentionné ci-dessous, les partenaires étaient chargés conjointement de la budgétisation et de la planification financière. Dans le cadre du programme, on devait de plus créer de nouveaux mécanismes de partage de l'information et élaborer un plan conjoint de communications stratégiques. Le Comité de gestion est heureux de la solidité des partenariats établis par le programme. Compte tenu de la décision récente de gérer et de fournir ensemble les prestations et les mesures de soutien de l'emploi de DRHC, les liens établis dans le cadre du programme seront très avantageux dans les négociations relatives au marché du travail.

Le Comité de gestion reconnaît que la prestation du programme a posé d'importants défis, dont l'évaluation et l'approbation des demandes. En outre, des parrains approuvés ont été aux prises avec des retards de lancement, une planification inefficace des ressources humaines et des problèmes de trésorerie. Même si ces facteurs échappent au contrôle de l'administration du programme, ils sont une cause constante de frustration et d'irritation. Il s'agit toutefois d'enjeux et de problèmes communs tant pour les entreprises nouvelles que pour celles qui sont en expansion.

Dans l'ensemble, le Comité de gestion est satisfait de l'évaluation du programme. Même si les objectifs liés aux placements n'ont pas été atteints, le réseau de partenariat établi dans le cadre du PDES servira de base à des discussions futures sur le marché du travail. Les leçons tirées du programme seront intégrées à la conception et à la mise en oeuvre de programmes à venir. Le Comité de gestion se réjouit que les employeurs et les participants soient très satisfaits du programme et que l'on s'attende à ce que la plupart des placements durent après l'expiration de la subvention.

1.0 Introduction

Goss Gilroy Inc. (GGI) est heureuse de présenter ce rapport - en collaboration avec l'Institut de développement des ressources humaines (IDRH) et Omnifacts Research. Le rapport présente les résultats de l'évaluation du Programme Emploi/travail autonome pour les diplômés (PETAD). GGI et l'IDRH étaient chargés conjointement de procéder à l'évaluation, de compiler les données et les constatations et de rédiger le présent rapport. Omnifacts s'est chargé des sondages auprès des diplômés et des employeurs sous la direction de GGI.

1.1 Le Programme Emploi/travail autonome pour les diplômés (PETAD)

Justification du programme

Le Programme Emploi/travail autonome pour les diplômés (PETAD) est une réponse conjointe des gouvernements du Canada (par l'entremise de Développement des ressources humaines Canada (DRHC)) et de Terre-Neuve et du Labrador (par l'entremise de 3 ministères : Emploi et Relations de travail (ERT), Services sociaux (MDSS) et Éducation (ME)) aux défis que doivent relever les nouveaux diplômés du postsecondaire à Terre-Neuve.

Cadre

Le PETAD est un projet pilote lancé dans le contexte du Programme des initiatives stratégiques (IS) que le gouvernement fédéral a annoncé dans son budget du 22 février 1994. Comme d'autres éléments des IS, le PETAD a été mis en oeuvre dans une seule province, dont le gouvernement a partagé les coûts du programme. Les IS permettent au gouvernement fédéral de faire l'essai, dans le domaine de la sécurité sociale, d'idées nouvelles qui ont l'appui des gouvernements provinciaux. En mettant en oeuvre des projets pilotes dans une seule province, DRHC peut :

- lancer des projets plus rapidement qu'il ne peut le faire dans le cas de programmes nationaux;
- déterminer l'applicabilité éventuelle d'un grand nombre de possibilités de programmes dans le contexte d'un budget limité;
- collaborer avec les gouvernements provinciaux.

Comme le programme est de nature expérimentale, l'évaluation rapide de chaque projet pilote constitue un rouage essentiel du Programme des IS.

1.2 Le contexte de l'évaluation

La conception du PETAD a commencé au cours de l'été 1994 et les activités ont été lancées à l'automne 1994. L'évaluation de nature diagnostique porte donc avant tout sur la justification, la conception et la prestation, les possibilités de réussite et la rentabilité. Conformément à la stratégie d'évaluation, on abordera plus tard les répercussions à long terme.

Dans la mesure où c'était possible, nous avons examiné l'applicabilité éventuelle de l'initiative dans d'autres niveaux de compétence. Le financement du programme assuré par les mécanismes en vigueur devrait se terminer à court terme, avec la fin du Programme des initiatives stratégiques. Il y a toutefois de solides liens entre la justification du programme et le Plan économique stratégique de Terre-Neuve et du Labrador. Un but important de l'évaluation a été de fournir de l'information qui peut aider à améliorer les deux volets, car la province de Terre-Neuve et du Labrador continuera probablement d'offrir des programmes de cette nature.

1.3 Questions d'évaluation

Le mandat de l'évaluation comporte 17 questions regroupées en quatre catégories :

- pertinence;
- mise en oeuvre;
- réussite;
- rentabilité.

Le chapitre 3 contient les 17 questions et les résultats de l'évaluation détaillée effectuée dans chaque cas. Nous présentons au chapitre 4 des conclusions qui portent sur les quatre catégories.

1.4 Méthode d'évaluation

Nous avons décrit en détail la méthode qui a servi à cette évaluation dans le rapport sur la méthodologie présenté le 25 septembre 1995. En deux mots, nous avons utilisé les méthodes suivantes :

- un **examen des documents** portant sur le PETAD en particulier, ainsi que sur le Programme des initiatives stratégiques;
- des **entrevues réalisées auprès de personnes-ressources clés**, soit les fonctionnaires fédéraux/provinciaux chargés de la conception et de la mise en oeuvre de cette initiative, et d'agents chargés de la prestation;
- des **groupes de discussion** avec des employeurs et des diplômés participants;
- une **analyse documentaire** portant sur les objectifs stratégiques et la conception des programmes de l'initiative;
- une **analyse de données administratives** tirées de bases de données particulières à des programmes;
- une **enquête de suivi effectuée auprès des participants** aux deux volets du programme;
- une **enquête de suivi effectuée auprès de 110 employeurs** du volet ED.

2.0 Description du programme

Pour avoir droit au PETAD, il faut :

- avoir obtenu, au cours des deux dernières années, un diplôme d'un programme d'études postsecondaires d'une durée d'au moins un an;
- être sans travail, travailler moins de 20 heures par semaine ou occuper un emploi qui n'a aucun lien avec le domaine d'étude;
- chercher activement de l'emploi dans le domaine où l'on a étudié depuis au moins trois mois¹.

Comme on le signale ci-dessous, on a accordé la priorité aux personnes qui dépendent du soutien du revenu, aux habitants des régions rurales de la province et aux personnes qui se sont placées elles-mêmes. Le programme ne vise pas explicitement les diplômés qui ont étudié dans certains domaines en particulier ou qui visent certaines professions en particulier. Comme on accorde la priorité aux emplois dans des entreprises des secteurs de croissance (définis dans le Plan économique stratégique de la province), cela peut toutefois favoriser implicitement les diplômés qui ont étudié dans des domaines connexes. Le programme doit être aussi accessible pour les diplômés d'un programme d'un an² d'un collège public ou privé que pour les diplômés d'université.

Le PETAD comporte deux volets dont on fait la promotion dans les cinq régions administratives³. Les deux volets sont administrés par Emploi et Relations de travail. Un agent des services d'emploi (ASE) a été chargé de couvrir les deux volets du PETAD et de coprésider le Comité d'examen et d'évaluation. Par la suite, un deuxième ASE a été affecté au programme et le directeur des Services d'emploi a été chargé de coprésider le Comité.

¹ L'exigence relative aux trois mois ne s'applique pas au volet Travail autonome. Dans le cas du volet Emploi pour les diplômés, on peut la laisser tomber si ERT juge que les perspectives d'emploi de l'intéressé liées à sa carrière sont médiocres.

² Les diplômés d'un programme d'un an doivent toutefois avoir terminé au moins neuf mois d'études pour y avoir droit.

³ Avalon, Est, Centre, Ouest et Labrador.

Un Comité mixte d'examen et d'évaluation compte des représentants des partenaires fédéraux et provinciaux. Le comité émane du groupe de travail qui a mis au point le PETAD et recommande des demandes et des modifications du programme au Comité de gestion, qui représente aussi les partenaires. Un représentant d'Entreprise Terre-Neuve et Labrador a été ajouté au Comité d'examen et d'évaluation en septembre 1994.

2.1 Emploi pour les diplômés (ED)

Ce volet du programme s'appuie sur un programme du gouvernement de Terre-Neuve et du Labrador, le Programme d'emploi des diplômés (PED), qui existe depuis 1989 et est administré par le ministère de l'Emploi et des Relations de travail (ERT).

Depuis sa création, le PED devait augmenter les possibilités d'emploi pour les diplômés du postsecondaire qui avaient énormément de difficulté à trouver un emploi pertinent, et les aider à acquérir de l'expérience pratique dans le domaine où ils ont étudié et à nouer des liens avec la population active. On a mis en oeuvre le PED pour s'attaquer au paradoxe auquel font face les nouveaux diplômés, qui ne peuvent obtenir d'emploi sans expérience et ne peuvent acquérir d'expérience sans emploi. Le PED est renouvelé chaque année depuis 1989 et est reconnu comme un programme important parce que l'on craint que si les personnes les plus instruites quittent Terre-Neuve et le Labrador, la province perdra ses ressortissants les plus novateurs et qui pourraient être les plus productifs.

Le PED a été évalué par une entreprise de l'extérieur en 1990. ERT a en outre préparé, en juin 1995, un examen interne qui décrit les activités du programme de 1989-1990 jusqu'à 1992-1993. L'examen interne a dégagé les données suivantes :

- un taux d'achèvement d'environ 60 pour cent au cours des quatre exercices;
- un taux de maintien en fonction, par l'employeur de leur programme (fondé sur les sources de données administratives), de jusqu'à 70,3 pour cent des diplômés qui ont terminé leur placement;

- deux tiers des emplois ont été offerts en milieu urbain⁴;
- le placement visé par un contrat a coûté en moyenne quelque 9 000 \$.

Le niveau d'instruction des diplômés participants a évolué au cours de la période de 1989 à 1993. Le nombre des diplômés de collèges privés est passé de 23 pour cent à 37 pour cent au cours de cette période, celui des diplômés de l'UMTN a fluctué considérablement et a varié de 19 pour cent à 29 pour cent, celui des diplômés de collèges publics a en général diminué pour tomber d'un maximum de 48 pour cent à 31 pour cent et celui des diplômés d'établissements de l'extérieur de la province s'est établi entre 5 pour cent et 10 pour cent. Des programmes d'un an ont produit 42 pour cent de tous les diplômés qui ont signé un contrat. Les personnes-ressources ont affirmé que le pourcentage relativement élevé des diplômés de programmes d'un an était lié surtout à la décision des collèges privés d'utiliser activement des programmes comme le PED.

Si le volet ED était fondé en grande partie sur le PED et, comme celui-ci, était fourni par ERT, on y a quand même apporté certaines améliorations :

- le PETAD visait spécifiquement à placer des bénéficiaires d'aide sociale;
- dans le cadre du PETAD, on a essayé d'augmenter la proportion des placements en dehors de la région d'Avalon. On a plus particulièrement affecté des budgets théoriques à chaque région et le seuil minimal de l'échelle d'évaluation (voir ci-dessous) a été moins élevé en dehors de la région d'Avalon (il fallait au moins 60 points sur 100 contre 70 dans le cas de la région d'Avalon);
- la première évaluation des demandes a été fondée sur une échelle à sept points.

⁴ En pratique, on entend par région urbaine St. John's et les localités voisines, ainsi que Corner Brook. Plus de 95 pour cent des placements en milieu urbain ont été effectués à St. John's et dans les localités voisines.

Élément coté	Maximum de points
Qualité du débouché	15
Secteur de croissance économique	15
Suffisance du salaire pour la profession	15
Poste lié à la formation	15
Investissement personnel du diplômé	15
Diplômé qui touche des prestations de soutien du revenu (AC ou AS)	15
Placement trouvé par le diplômé	10
Total des points possibles	100

- on a aussi appuyé des jumelages entre diplômés et employeurs au lieu d'approuver des demandes d'employeurs en vertu du PED;
- les premières évaluations d'ERT ont été revues par un comité constitué de représentants de tous les partenaires des IS, ainsi que d'Entreprise Terre-Neuve et Labrador;
- on a créé un registre informatisé de diplômés admissibles afin de les aiguiller éventuellement vers des employeurs intéressés. On a aussi encouragé des diplômés à signaler sur leur curriculum vitae qu'ils avaient droit au PETAD.

Le volet Emploi pour les diplômés du PETAD a un budget pour 250 participants et 50 places sont réservées à des bénéficiaires de l'aide sociale (BAS). Dans le cadre de ce volet, on accorde une subvention salariale de jusqu'à 60 pour cent (jusqu'à concurrence de 10 000 \$) aux employeurs qui peuvent donner aux participants une année d'expérience liée directement au domaine dans lequel ils ont étudié. Ce volet vise les secteurs de croissance définis dans le Plan économique stratégique de Terre-Neuve et du Labrador sans toutefois être limité à ceux-ci⁵ :

- fabrication et industries techniques y compris les suivantes :
 - ✓ fabrication non basée sur les ressources;
 - ✓ technologies novatrices;
 - ✓ industries de l'information;
 - ✓ services professionnels;
 - ✓ industries de l'environnement;
- industries du tourisme et de la culture;

⁵ *Change & Challenge - A Strategic Economic Plan for Newfoundland and Labrador*, juin 1992, gouvernement de Terre-Neuve et du Labrador, chapitre 5 - New Opportunities For Growth, p. 41 - 56.

- le secteur de l'énergie, y compris :
 - ✓ production d'électricité;
 - ✓ exploration pétrolière à terre et en mer;
 - ✓ efficacité énergétique et énergies de remplacement.

Même si l'on préfère établir un lien avec des secteurs de croissance, ce n'est pas une condition essentielle à l'approbation de demandes.

Le mandat de l'évaluation indique peut-être que seuls des employeurs du secteur privé sont admissibles au programme, mais des employeurs du secteur sans but lucratif y ont aussi participé. Les ministères provinciaux et fédéraux ne peuvent toutefois embaucher de diplômés dans le cadre du programme.

Le volet ED doit «aider les diplômés à acquérir de l'expérience pratique qui a trait au domaine dans lequel ils ont étudié et à leurs intérêts professionnels, de préférence dans des secteurs de croissance»⁶. On espère que le programme incitera les employeurs à créer des emplois à long terme en leur permettant d'embaucher des personnes à l'essai, à un coût inférieur à celui du marché, et l'on s'attend à ce qu'ils le fassent. Les employeurs doivent préciser dans le contrat que l'emploi est nouveau et il leur est interdit de mettre à pied un employé permanent pour avoir accès au programme. Cette interdiction signifie aussi qu'un employeur ne peut se servir du programme pour embaucher un nouveau diplômé chaque année (sauf bien entendu s'il retient les services du diplômé de l'année précédente ou si celui-ci a démissionné). D'après l'expérience tirée du PED, on s'attend néanmoins à ce que les placements ne soient pas tous à long terme et qu'un grand nombre d'entre eux se terminent avant la subvention salariale. On considère donc que le principal résultat du programme consiste à fournir de l'expérience aux nouveaux diplômés.

Prestation du programme

La responsabilité fondamentale de la prestation du programme incombe à ERT. On reçoit des demandes de renseignements sur le programme à la fois d'employeurs et de diplômés. ERT fournit les renseignements demandés sur les modalités du programme et sur l'aide. Le changement du processus de demande par rapport au PED constitue un élément important de communication avec les employeurs. Dans le cadre du PETAD, les demandes doivent inclure à la fois l'employeur et le diplômé. Si ERT a créé un registre des diplômés admissibles et l'a mis à la disposition des employeurs intéressés, ce service a toutefois suscité un intérêt limité. Les employeurs préfèrent en général trouver directement des candidats et ils en avaient souvent trouvé un avant de communiquer avec ERT.

⁶ Mandat de l'évaluation du PETAD.

Lorsqu'on reçoit une demande remplie, la sélection et l'approbation se font en trois temps :

- un agent des services d'emploi (ASE) d'ERT analyse les demandes présentées, les cote en fonction des critères établis et recommande d'approuver ou non chaque demande;
- le Comité d'examen et d'évaluation (CEÉ) étudie les recommandations de l'ASE et soumet au Comité de gestion les demandes qu'il lui recommande;
- le Comité de gestion examine les demandes recommandées⁷.

L'ASE fait part des décisions relatives à chaque demande et prépare les contrats relatifs aux demandes approuvées. Chaque contrat lie le diplômé et l'employeur et n'est pas transférable. La conception du programme prévoit le suivi au moyen de visites sur place.

2.2 Travail autonome (TA)

Ce volet du programme est une nouvelle initiative qui vise à encourager les nouveaux diplômés à envisager le travail autonome comme option d'emploi lorsqu'ils terminent leur formation postsecondaire et à stimuler l'entrepreneuriat dans cette catégorie de travailleurs. En combinant des moyens d'appui de programmes, on aide les diplômés à établir leur plan d'entreprise et à lancer une nouvelle entreprise. Ce volet du programme prévoit un budget pour 50 diplômés, mais il ne prévoit aucun quota précis en ce qui a trait aux BAS ou à la représentation régionale. Dans le cadre de la promotion du programme, on a toutefois fourni aussi de l'information aux bureaux du MDSS (ainsi qu'à d'autres bureaux du gouvernement) dans toute la province.

Le volet TA fournit aux nouveaux diplômés un soutien du revenu (260 \$ par semaine) pendant un an, pendant qu'ils lancent et exploitent une petite entreprise dans un des secteurs de croissance désignés dans le Plan économique stratégique de la province (voir ci-dessus). Les paiements sont versés à l'entreprise plutôt qu'à l'intéressé. On veut néanmoins s'assurer que les participants peuvent subvenir à leurs besoins au cours de la première année d'existence de l'entreprise.

⁷ En pratique, le Comité de gestion ne se réunit pas habituellement pour examiner les demandes qui lui sont soumises. Les coprésidents du Comité de gestion doivent toutefois autoriser l'approbation de la demande.

Le processus de sélection et d'approbation des demandes comporte quatre volets :

- un agent des services d'emploi (ASE) d'ERT examine les demandes et indique si chaque demande satisfait aux critères d'admissibilité;
- l'Institut PJ Gardiner évalue si les requérants qui satisfont aux critères d'admissibilité peuvent réussir comme entrepreneurs. Ce processus d'évaluation est fondé sur des entrevues personnelles et des outils d'évaluation. Un représentant de l'Institut PJ Gardiner et un représentant d'ETNL se chargent conjointement de l'entrevue. L'évaluation débouche sur une recommandation favorable, conditionnelle (ce qui signifie en général que la recommandation sera révisée après dix semaines) ou défavorable.
- le Comité d'examen et d'évaluation revoit les recommandations de l'ASE et de l'Institut PJ Gardiner et soumet au Comité de gestion les demandes qui ont été recommandées;
- le Comité de gestion examine les demandes recommandées.

L'ASE communique les décisions relatives à chaque demande et prépare les contrats relatifs aux demandes approuvées.

Outre le soutien du revenu, les candidats acceptés bénéficient de toutes sortes d'autres services, dont les suivants :

- un programme de formation à distance (qui intègre la technologie de l'éducation à distance et des documents imprimés) sur l'exploitation d'une petite entreprise. Ce service est offert par un facilitateur à plein temps, qui a des antécédents dans le domaine des petites entreprises, au Collège communautaire Eastern à Clareville, dans l'est de Terre-Neuve. Les services fournis aux participants comprennent les suivants :
 - ✓ accès constant au facilitateur par visites sur place et par un numéro 1-800;
 - ✓ accès Internet pour tous les participants;
 - ✓ définition des besoins de formation;
 - ✓ recommandations précises sur la formation comportant des programmes de travail à la maison, des services d'aiguillage et de mentorat;
 - ✓ téléconférences avec d'autres participants;
 - ✓ conseils sur l'exploitation et la gestion efficaces de l'entreprise.

Le facilitateur fournit aussi aux participants et aux dirigeants du programme des commentaires périodiques sur les progrès réalisés par les participants et les besoins définis de chaque participant.

- counselling aux diplômés au sujet de la réussite d'une entreprise. Le facilitateur et l'ASE qui s'occupent du volet TA ont fourni de l'appui constant aux diplômés et les ont aiguillés vers les ressources appropriées. Le facilitateur a visité un certain nombre des entreprises auxquelles il a fourni de l'aide directe dans les domaines de la comptabilité et du marketing;
- identification de mentors et de modèles de comportement;
- aide directe aux participants dans le lancement de leur entreprise. Les participants avaient accès à des allocations de formation pouvant atteindre 800 \$ dans le cadre du programme;
- une exposition de trois jours organisée à St. John's a mis en vedette les activités du volet TA et a fourni aussi une formation plus poussée aux diplômés.

2.3 Profil statistique du programme

Ce profil du programme est fondé sur des données administratives et porte sur l'activité du programme jusqu'en décembre 1995.

2.3.1 Calendrier des placements

Le Programme des initiatives stratégiques a été annoncé dans le budget fédéral de février 1994. Le premier placement dans le cadre du volet ED s'est fait en octobre 1994. Initiative tout à fait nouvelle, le volet TA a avancé un peu plus lentement et les premiers placements ont eu lieu en janvier 1995. L'activité des deux volets a été répartie par trimestre, de la façon suivante :

Trimestre	Placements ED	Placements TA
Octobre à décembre 1994	62	0
Janvier à mars 1995	67	8
Avril à juin 1995	27	10
Juillet à septembre 1995	36	7
Octobre à décembre 1995	29	5
Total	221	30

Les placements effectués dans le cadre du volet ED ont diminué après les deux premiers trimestres à cause des restrictions budgétaires et parce qu'on a concentré davantage les efforts sur les priorités stratégiques. Les placements auprès d'employeurs dans les secteurs de croissance, les placements en dehors de la région d'Avalon et le placement de bénéficiaires d'aide sociale ont tous été des priorités stratégiques du volet ED.

2.3.2 Participation des régions

Au cours de la phase de conception du PETAD, on a cherché spécifiquement à améliorer la pénétration du volet ED dans toutes les régions de la province par rapport à ce qui s'était fait dans le cadre du Programme d'emploi des diplômés.

Région	Budget théorique (pour cent)	1994-1995		1995-1996		Total	
		N ^{bre}	Pour cent	N ^{bre}	Pour cent	N ^{bre}	+Total
Avalon	45,0	105	70,5	32	44,4	137	62,0
Est	10,0	8	5,4	7	9,7	15	6,8
Centre	21,0	18	12,1	8	11,1	26	11,8
Ouest	19,0	17	11,4	20	27,8	37	16,7
Labrador	5,0	1	0,7	5	6,9	6	2,7
Total	100,0	149	100,0	72	100,0	221	100,0

Au cours de l'exercice 1994-1995, période pendant laquelle on a effectué les deux tiers des placements dans le cadre du programme, beaucoup de placements ont été faits dans la région d'Avalon, ce qui est conforme à l'expérience tirée du PED et s'est produit même si l'on a modifié des critères d'approbation du programme, ce qui a avantagé les demandes provenant de l'extérieur de la région d'Avalon. Depuis le 1^{er} avril 1995, toutefois, les

placements effectués dans la région d'Avalon sont conformes aux budgets théoriques. La région de l'Ouest a accueilli la moitié des placements effectués ailleurs que dans la région d'Avalon depuis avril.

Dans le cadre du volet Travail autonome, 30 placements avaient été effectués en décembre 1995, dont,

- 20 (66,7 pour cent) dans la région d'Avalon;
- 4 (13,3 pour cent) dans la région de l'Est;
- 1 (3,3 pour cent) dans la région du Centre;
- 4 (13,3 pour cent) dans la région de l'Ouest;
- 1 (3,3 pour cent) au Labrador.

2.3.3 Placements en milieu urbain et rural

Comme on l'indique à la section 2.1, le PED a toujours placé environ les deux tiers des diplômés en milieu urbain (St. John's, Mount Pearl et Corner Brook). Dans le cadre du volet ED, 103 (69 pour cent) placements ont été effectués en milieu urbain en 1994-1995, mais il y en a eu 38 (53 pour cent) seulement au cours de l'exercice 1995-1996. Dans le cadre du volet TA, 17 (54,8 pour cent) des 31 placements ont été effectués en milieu urbain.

2.3.4 Caractéristiques des participants

Le tableau qui suit illustre les caractéristiques personnelles des participants.

Caractéristiques	Emploi pour les diplômés		Travail autonome	
	Nombre	pour cent	Nombre	pour cent
Sexe				
Hommes	100	45,2	21	67,7
Femmes	121	54,8	10	32,3
Âge				
17 à 19 ans	5	2,3	1	3,3
20 à 21 ans	37	16,9	2	6,7
22 à 23 ans	52	23,7	1	3,3
24 à 25 ans	45	20,5	5	16,7
26 à 29 ans	36	16,4	8	26,7
30 ans ou plus	44	20,1	13	43,3
Bénéficiaires d'aide sociale				
	32	14,5	8	25,8

Sexe

Les participants au volet ED étaient un peu plus susceptibles (54,8 pour cent) d'être des femmes. En guise de comparaison, les participants au volet TA étaient surtout (67,7 pour cent) des hommes.

Âge

La plupart des participants (63,4 pour cent) au volet ED ont 25 ans ou moins, ce qui est conforme aux tendances historiques de ceux qui passent directement du niveau secondaire aux postsecondaire. Les autres participants au volet ED étaient répartis à peu près également entre la fin de la vingtaine et la trentaine ou plus. Les participants au volet TA sont beaucoup plus âgés et la majorité semblent avoir entrepris des études postsecondaires après une interruption. Presque la moitié (43,3 pour cent) avaient 30 ans ou plus lorsqu'ils se sont inscrits au programme et 26,7 pour cent de plus ont de 26 à 29 ans. Trente pour cent seulement ont 25 ans ou moins.

Bénéficiaires d'aide sociale (BAS)

La participation des BAS au volet ED est conforme aux objectifs : 32 (14,5 pour cent) ont été placés dans le cadre de ce volet du programme. Des BAS ont aussi participé au volet TA : 8 (25,8 pour cent) ont été placés. Dans l'ensemble, 40 BAS ont été placés par rapport à un objectif de 50. ERT et le MDSS ont redoublé récemment d'efforts afin d'augmenter le nombre de BAS dans les placements disponibles qui sont relativement peu nombreux. Les données de sondage valident ces renseignements. Au cours du sondage que nous avons effectué auprès de 97 participants au volet ED, 17 (17,5 pour cent) ont indiqué qu'ils avaient touché des prestations d'aide sociale à un moment donné au cours de la période de douze mois qui a précédé leur placement. Sept d'entre eux ont indiqué qu'ils touchaient des prestations d'aide sociale immédiatement avant d'entrer dans le programme.

Programme d'étude

Comme les données administratives ne comportaient pas toujours de données sur le programme d'étude et comme il était difficile de manipuler ces données pour leur donner la forme requise, on a utilisé les données tirées du sondage pour examiner le programme d'étude des participants. Ces données sont présentées en regard de la question 2 au chapitre 3 du présent rapport.

2.4 Dépenses du programme

Le PETAD comporte les dépenses suivantes :

- subventions salariales versées aux employeurs dans le cadre du volet ED;
- soutien du revenu versé aux diplômés dans le cadre du volet TA;
- allocations de formation versées aux diplômés dans le cadre du volet TA;
- un contrat passé avec l'Institut P. J. Gardiner pour évaluer les requérants du volet TA;
- un contrat passé avec le Collège communautaire Eastern pour assurer des services de facilitation et de formation à distance pour le volet TA;
- participation du personnel à l'administration du programme à ERT et, à un degré moindre, chez les autres partenaires.

Comme le programme est en cours, on ne peut déterminer clairement les dépenses, mais on en établit une estimation fondée sur les niveaux d'activité prévus.

Subventions salariales

Des subventions salariales de jusqu'à 10 000 \$ sont prévues au budget pour 250 participants au volet ED, ce qui représente une dépense estimative de 2 500 000 \$. Si l'on suppose que certains participants ne termineront pas leur placement, on dépensera probablement quelque 2 000 000 \$⁸ au total en subventions salariales.

Soutien du revenu

Les participants au volet TA ont droit à un soutien du revenu de 13 200 \$. Si l'on suppose que 40 candidats terminent le programme (on a prévu 50 au budget), on peut prévoir des dépenses de 528 000 \$.

Allocations de formation

Les participants au volet TA ont droit à une allocation de formation de 800 \$. S'il y a 40 participants, on prévoit des dépenses de 32 000 \$.

Évaluation des candidats

On prévoit verser 25 000 \$ à l'Institut P. J. Gardiner pour l'évaluation des candidats éventuels au volet TA. L'évaluation de chaque candidat coûte 250 \$. Les personnes qui avancent dans le programme jusqu'au point où elles reçoivent des formulaires de demande et des documents d'examen coûtent 100 \$. En mars 1996, on avait communiqué 100 candidatures à l'Institut P. J. Gardiner et 55 évaluations étaient terminées.

Services de facilitation

On a estimé à l'origine que les coûts des services de facilitation du Collège communautaire Eastern pourraient atteindre 200 000 \$. Le nombre moins élevé de participants et l'évolution du service par rapport à ce qu'on avait prévu à l'origine devraient entraîner d'importantes économies. Nous n'avons aucune indication précise du montant probable des dépenses totales et nous les avons estimées à 100 000 \$.

⁸ Dans le cadre du PED, 40 pour cent des participants n'ont pas terminé leur placement. Si l'expérience du PETAD est semblable et l'on suppose que les décrocheurs sont placés en moyenne pendant six mois, les dépenses totaliseront 2 000 000 \$. Ce glissement de 20 pour cent est conforme à l'expérience d'ERT dans le cadre du PED.

Coût du personnel et de l'administration

Deux employés à plein temps d'ERT sont affectés au programme. En outre, des membres du personnel de l'administration et des systèmes d'information doivent appuyer le programme. Pendant la durée du programme, soit environ deux ans, nous avons calculé cette participation à six années-personnes. D'autres partenaires participent de façon plus limitée : nous avons estimé leur participation totale à deux autres années-personnes. Si l'on établit à 50 000 \$ le coût estimatif moyen par année-personne, les dépenses de personnel sont estimées à 400 000 \$. Les frais d'administration supplémentaires à l'égard des voyages, de la promotion du programme, du colloque sur le travail autonome à St. John's et d'autres questions s'établissent à environ 200 000 \$.

Dépenses totales

En nous fondant sur les renseignements ci-dessus, nous estimons à 3 285 000 \$ les dépenses totales. La majeure partie, mais non la totalité, de ces dépenses est financée dans le cadre du Programme des initiatives stratégiques dont les gouvernements fédéral et provincial partageaient les coûts moitié moitié.

Coûts par participant

Le tableau qui suit présente une répartition des dépenses des deux volets et un coût estimatif correspondant par participant à chaque volet.

Poste budgétaire	ED	TA	PETAD
Subventions salariales	2 000 000 \$		2 000 000 \$
Soutien du revenu	325 000 \$	528 000 \$	528 000 \$
Allocations de formation	2 325 000 \$	32 000 \$	32 000 \$
Évaluation	250	25 000 \$	25 000 \$
Facilitation	9 300 \$	100 000 \$	100 000 \$
Personnel et administration		275 000 \$	600 000 \$
Coût total		960 000 \$	3 285 000 \$
Nombre de participants		40	290
Coût par participant		24 000 \$	11 328 \$

Le coût par participant est estimé à 9 300 \$ dans le cas du volet ED et à 24 000 \$ dans celui du volet TA.

3.0 Résultats de l'évaluation

3.1 Pertinence du programme

Les questions d'évaluation relatives à la pertinence du programme visent à déterminer dans quelle mesure :

- le programme reflète les critères établis pour les Initiatives stratégiques;
- le programme reflète les principes directeurs du Plan économique stratégique de Terre-Neuve et du Labrador;
- le programme atteint les groupes cibles prévus;
- les participants sont représentatifs des groupes cibles;
- le service ou les interventions fournis sont conformes aux besoins du groupe cible.

Question 1. a) Comment les projets pilotes reflètent-ils les critères établis pour les Initiatives stratégiques (IS)?

✓possibilités d'innovation ou d'expérimentation?

Constatation : Le volet Emploi pour les diplômés n'est pas novateur puisqu'un programme semblable existe à Terre-Neuve depuis des années et que l'appui des IS ne l'a pas modifié pour la peine.

Comme on le signale au chapitre 2, le financement du programme dans le cadre des IS a permis d'en améliorer les procédures. Ces améliorations visaient à ouvrir les placements à des personnes tributaires du soutien du revenu et des régions rurales de Terre-Neuve, à améliorer l'évaluation des demandes et à rendre le programme plus accessible pour les diplômés. Ces améliorations n'ont pas changé le concept fondamental qui sous-tend le PED, soit le recours aux subventions salariales pour encourager les employeurs à embaucher de nouveaux diplômés sans travail (ou sous-employés) afin de stimuler la création d'emplois nouveaux ou de fournir à ces diplômés une expérience utile.

Constatation : Le volet Travail autonome du programme innove pour la peine, car il applique aux nouveaux diplômés des mesures qui ont connu du succès avec d'autres groupes de clients (prestataires de l'AC). Ce volet fournit du financement aux entreprises plutôt qu'aux particuliers, ce qui élimine le risque de créer une dépendance à l'égard de l'assurance-chômage et qui est nouveau aussi. Pour fournir une formation spécialisée à un petit groupe dispersé de participants, on a innové aussi : p. ex., formation à distance, réseautage à partir de téléconférences, exposition, études particulières à la maison et counselling pratique et appui fournis à la fois par le personnel du programme et par un facilitateur à contrat.

L'analyse documentaire démontre clairement que des pays de l'OCDE ont connu du succès avec des programmes de travail autonome qui s'adressaient aux prestataires de l'AC. Les clients de ces programmes sont en général moins instruits, mais ils ont plus d'expérience du marché du travail que ceux du volet TA. Pour étendre des programmes de travail autonome à la population cible des nouveaux diplômés, il a fallu concevoir un programme qui intègre les leçons tirées d'autres programmes de travail autonome tout en répondant aux besoins de ce groupe cible différent.

- ✓ pertinence aux objectifs des IS?
- ✓ évaluation ou information qui pourraient servir à la réforme sociale?

Constatation : Les deux volets du programme visent un groupe qui a beaucoup de difficulté à trouver du travail à Terre-Neuve, celui des nouveaux diplômés du postsecondaire. D'autres groupes ont peut-être des besoins plus importants que le groupe cible, mais l'expérience passée tirée du Programme d'emploi des diplômés de Terre-Neuve indique que le gouvernement pourrait avoir une incidence sur la réussite future de cette population dans le domaine de l'emploi en investissant relativement peu. En outre, si le programme peut, comme prévu, améliorer les chances des diplômés de trouver un emploi véritable de longue durée, il appuie les politiques des gouvernements fédéral et provincial qui encouragent les études postsecondaires.

Le gouvernement fédéral et celui de Terre-Neuve ont tous deux des choix difficiles à faire dans leurs décisions relatives au financement des programmes

sociaux. On a conçu le Programme des initiatives stratégiques comme une façon d'apprendre, par l'expérimentation, à fournir davantage de programmes rentables à des populations qui ont besoin d'aide gouvernementale.

Au Canada, les diplômés du postsecondaire n'ont jamais été considérés comme une population dans le besoin. Ils ont plutôt été considérés en général comme un groupe qui, pour la société, doit devenir autosuffisant après avoir dépendu longtemps de l'aide gouvernementale (sous forme d'études subventionnées). Dans le contexte des décisions difficiles que le gouvernement prend pour réduire l'appui accordé à une population dont les besoins ont toujours été considérés comme supérieurs à ceux des diplômés du postsecondaire, l'aide gouvernementale à ce groupe apparemment favorisé est difficile à justifier. Néanmoins, les données réunies au cours de la présente évaluation appuient fermement des programmes destinés à cette population, du moins à Terre-Neuve et au Labrador :

- les perspectives d'emploi des diplômés du postsecondaire à Terre-Neuve et au Labrador sont molles depuis des années. Il existe, depuis 1989, un programme du gouvernement provincial (le Programme d'emploi des diplômés) destiné à cette population et une évaluation externe du programme, de même qu'une revue interne, indiquent qu'il peut avoir un effet d'entraînement sur l'emploi de cette population moyennant un coût relativement faible;
- l'analyse documentaire (voir aussi celle qui porte sur le Programme Travail et services pour les étudiants (PTSE) a permis de repérer certains auteurs qui préviennent des répercussions du chômage prolongé pour les jeunes. Le coût net de ces répercussions semble encore plus élevé chez les jeunes bien instruits⁹ parce qu'ils peuvent en moyenne avoir une productivité supérieure;
- des personnes-ressources clés ont signalé qu'il importe pour le développement économique futur de Terre-Neuve et du Labrador que ces jeunes bien instruits trouvent du travail dans la province;
- des experts cités dans l'étude documentaire et le Plan économique stratégique des provinces signalent l'importance de stratégies à long terme qui mettent l'accent sur la formation et l'éducation plutôt que sur les moyens d'amélioration (p. ex., programmes de création d'emplois «artificiels» ou soutien du revenu) pour les jeunes. Si la génération actuelle de jeunes instruits ne réussit pas sur le marché du travail même après avoir suivi les conseils de ceux qui leur recommandaient de

⁹ Même si l'on peut supposer que le risque de chômage chronique serait moindre.

poursuivre leurs études, les générations futures investiront peut-être moins dans leur propre éducation.

Constatation : Le volet TA du programme est très pertinent pour l'avenir compte tenu des possibilités limitées d'emploi conventionnel et, par conséquent, du fait que l'on a davantage besoin que le gouvernement crée un climat propice au travail autonome.

Cet argument a été présenté par un certain nombre de personnes-ressources clés et l'analyse documentaire l'appuie aussi.

Question 1b) Comment les projets reflètent-ils les principes directeurs du Plan économique stratégique de Terre-Neuve?

Dans son Plan économique stratégique, le gouvernement de Terre-Neuve et du Labrador recommande une nouvelle stratégie de développement économique communautaire et indique aussi des secteurs de croissance qu'il a l'intention d'appuyer.

Constatation : La conception du PETAD comporte des dispositions qui favorisent les demandes d'entreprises des secteurs de croissance et d'entreprises situées dans les régions rurales de Terre-Neuve où l'économie est sous-développée.

En ce qui concerne le volet ED, la méthode d'évaluation des demandes prévoyait spécifiquement ces deux critères. Des personnes-ressources clés ont signalé qu'en pratique, cette méthodologie a concentré davantage d'efforts sur les placements dans les secteurs de croissance de la région d'Avalon qu'on l'avait fait dans le cadre du PED. Ces personnes ont signalé aussi que les placements en dehors de la région d'Avalon ont été plus nombreux que dans le cadre du PED, affirmation qu'appuient les données administratives¹⁰. En général, il était toutefois peu probable que les placements effectués en dehors de la région d'Avalon l'aient été dans les secteurs de croissance. Néanmoins, à mesure qu'avance la mise en oeuvre du Plan économique stratégique (c.-à-d. à mesure que sont créés les conseils de développement économique régional dans chacune des 19 zones économiques et que ces conseils terminent leur plan de développement économique local), la méthodologie actuelle d'évaluation des demandes présentées dans le cadre du volet ED assurera

¹⁰ Voir la section 2.3.1.

qu'on appuie d'autres initiatives prises conformément au Plan économique stratégique.

Question 2 **Dans quelle mesure les projets atteignent-ils les groupes visés? Les participants sont-ils représentatifs des groupes cibles? Sinon, pourquoi?**

Constatation : Les modalités du programme assurent que les participants sont membres du groupe cible - nouveaux diplômés du postsecondaire sans travail ou sous-employés. Les améliorations apportées au programme au cours de sa deuxième année ont porté aux niveaux prévus l'orientation vers des groupes cibles précis (c.-à-d. BAS et ruraux de Terre-Neuve).

Notre étude des procédures administratives du programme et des entrevues réalisées auprès de certains de ses administrateurs ont démontré clairement que seules les personnes qui y avaient droit ont été admises.

Les données administratives (voir section 2.3) indiquent que la participation des bénéficiaires d'aide sociale (BAS) s'est établie à un niveau conforme aux objectifs du programme. Les placements effectués en région rurale à Terre-Neuve ont été peu nombreux en 1994-1995 (environ le tiers de tous les placements), mais leur total est passé à environ la moitié des placements en 1995-1996.

Les données de sondage indiquent que les participants étaient regroupés dans certaines catégories de diplômés :

Constatation : Les diplômés de programmes collégiaux d'un an sont sous-représentés pour la peine dans le volet ED, même s'ils constituent le groupe de diplômés du postsecondaire dont les perspectives d'emploi sont les plus faibles. Environ la moitié des diplômés de collège du programme avaient obtenu leur diplôme d'un collège privé. Qu'ils soient diplômés d'un collège public ou privé, les participants étaient susceptibles de s'être spécialisés en commerce, informatique ou secrétariat.

Les diplômés d'université sont légèrement sous-représentés, comme on peut s'y attendre parce qu'ils ont de meilleures chances de trouver du travail. Les diplômés avaient tendance à provenir surtout des programmes d'arts ou de sciences sociales.

Dans le tableau qui suit, on compare les taux d'activité de divers groupes de diplômés dans le cadre du volet ED à ceux qu'on a observés dans le cadre du PED au cours des années précédentes, ainsi qu'aux statistiques sur les diplômés provenant du gouvernement de Terre-Neuve et du Labrador.

Programme	PED (pour cent)				PETAD (sondage) (pour cent)	Statistiques sur les diplômés (pour cent)
	1989- 1990	1990- 1991	1991- 1992	1992- 1993		
1 an	48	37	40	48	26	46
2 ans	20	16	19	19	35	9
3 ans	13	11	13	12	21	6
UMTN et Institut de marine	19	37	28	22	28	39

Ces données indiquent que les diplômés d'université sont légèrement sous-représentés dans le programme, tout comme ils l'étaient dans le cadre du PED. On s'y attendait puisque les diplômés d'université ont plus de chances de trouver du travail¹¹ et auraient donc moins besoin du programme.

Le tableau indique aussi que les diplômés de programmes collégiaux d'une durée de deux ans et de trois ans ont toujours été surreprésentés dans le cadre du PED, mais que la tendance est encore plus marquée dans celui du PETAD. La sous-représentation des diplômés de programmes d'un an est un phénomène nouveau dans le cadre du PETAD. Elle pourrait s'expliquer notamment par le fait que la priorité accordée aux placements dans les secteurs de croissance a limité le nombre de débouchés pour les diplômés de programmes d'un an.

La sous-représentation de ce groupe soulève une importante question stratégique. D'une part, comme les diplômés de ce groupe - selon *Emploi-avenir* - sont les plus susceptibles d'être sans travail, ils peuvent constituer des candidats idéaux pour le programme, ce qui peut avoir des répercussions sur la promotion future de celui-ci. Par ailleurs, étant donné qu'ils ont fait des études moins poussées, il serait peut-être préférable de les encourager à poursuivre leur formation ou leurs études. Comme on l'a remarqué au cours de l'analyse documentaire, on craint notamment que les programmes de subventions

¹¹ *Job Futures, Newfoundland, Experience of Recent Graduates*, adaption 1993, p. 4.

salariales n'encouragent les jeunes à prendre des décisions qui ne sont pas dans l'intérêt à long terme de leur carrière. Plus précisément, les subventions salariales accordées à des jeunes peu qualifiés peuvent augmenter temporairement la demande de ces travailleurs sur le marché du travail. La subvention peut donc agir comme désincitation à l'amélioration des compétences.

Des données sur les études des participants indiquent que la participation au programme a été concentrée dans certains groupes très particuliers de diplômés. Sur les 27 diplômés d'université qui ont participé au programme, 11 (41 pour cent) ont déclaré étudier en sciences sociales et 7 (26 pour cent), en beaux-arts ou en arts appliqués. Par ailleurs, les diplômés de la Faculté des arts, de l'École de musique et de l'École de travail social n'ont représenté que 27,5 pour cent des diplômés de l'Université Memorial en 1990-1991¹².

Les données relatives aux diplômés de collège révèlent aussi une concentration dans des groupes particuliers. Sur les 70 participants interrogés de collèges privés et publics, on a dégagé 4 grands groupes de diplômés :

- 14 (20 pour cent) diplômés de programmes d'informatique de collèges privés;
- 13 (19 pour cent) diplômés de programmes d'affaires de collèges publics et 9 (13 pour cent) diplômés de programmes d'affaires de collèges privés;
- 10 (14 pour cent) diplômés de cours de secrétariat de collèges privés;
- 6 (9 pour cent) diplômés de programmes de sciences naturelles et d'industries du secteur primaire de collèges publics.

Sur les 18 participants au volet TA qui ont été interrogés, 9 ont obtenu leur diplôme de l'Université Memorial, 5, de collèges publics, 3, de collèges privés et 1, d'un établissement non précisé de l'extérieur de la province. Les 9 diplômés de l'Université Memorial ont tous indiqué une spécialité en beaux-arts ou en arts appliqués (3), en sciences sociales (4) ou en éducation (2). Les diplômés de collège avaient des spécialités variées.

Les données de sondage indiquent aussi que la moitié des diplômés de collège placés provenaient de collèges privés : ces statistiques sont conformes à celles

¹² Ces trois facultés ou écoles ont produit 476, 5 et 52 diplômés respectivement sur un total de 1 936 diplômés des programmes de premier cycle de l'Université Memorial en 1990-1991.

qu'on a observées dans le cadre du PED en 1992-1993¹³. Des personnes-ressources clés ont attribué le nombre important de diplômés de collèges privés au fait que les services de placement de ces établissements privés essaient plus activement de placer leurs diplômés et peuvent avoir sensibilisé au programme des diplômés et des employeurs éventuels.

On ne sait pas clairement pourquoi le programme a attiré certaines grappes de diplômés indiquées ci-dessus. Nous avons expliqué en partie la prépondérance des diplômés d'établissements privés et la rareté des diplômés de programmes de collège d'une durée d'un an. Comme les demandes des employeurs étaient la force motrice du programme, on peut supposer que ces effets de grappe et d'autres encore y sont attribuables au moins en partie.

Les questions et les constatations de la section 3.2 portent sur la pertinence de la conception du programme en ce qui concerne son accessibilité et sa capacité de concentrer les efforts sur les personnes dont les besoins sont les plus grands et qui pourraient en tirer le maximum.

Question 3 Les interventions ou les services fournis correspondent-ils aux besoins des groupes cibles?

Constatation : Le volet ED ne fournit pas de moyen d'appui aux participants parce qu'on suppose que tout ce dont les diplômés ont besoin, c'est de trouver un emploi et d'acquérir de l'expérience pertinente. Les taux de satisfaction élevés des diplômés indiquent que cette hypothèse est valide dans la plupart des cas. Il y a des possibilités d'améliorer le suivi et le contrôle au cours des placements et auprès des décrocheurs.

Des personnes-ressources clés se sont dites préoccupées par le fait que le volet ED ne prévoyait pas de suivi uniforme auprès des diplômés et des employeurs participants. Le Comité d'examen et d'évaluation a discuté de la question à plusieurs reprises et a recommandé d'augmenter le personnel affecté au programme. ERT a indiqué que des représentants du Ministère ont effectué des visites sur place dans le cas d'environ 90 pour cent des placements. Les dispositions relatives à la surveillance et au suivi continu sont relativement peu structurées.

¹³ Voir Review of the Graduate Employment Program, ministère de l'Emploi et des Relations de travail, juin 1995. Auparavant, les diplômés de collèges privés représentaient environ le tiers des diplômés de collège du programme. Ce changement apparent est attribuable, du moins en partie, à l'augmentation importante de l'effectif des collèges privés.

Sur 97 diplômés interrogés, 2 seulement ont dit avoir besoin d'un suivi assuré par des représentants du gouvernement. Les données de sondage indiquent en outre que les diplômés étaient extrêmement satisfaits de la qualité de l'expérience acquise :

- 100 pour cent des participants étaient satisfaits de leur emploi parce qu'ils «savaient ce qu'ils devaient faire»;
- 97 pour cent des participants étaient satisfaits de leur emploi sur le plan des «occasions d'apprendre»;
- 87,6 pour cent des participants étaient satisfaits de leur emploi sur le plan des «commentaires sur le rendement»;
- 95 pour cent des participants étaient satisfaits de leur emploi sur le plan du «traitement par la direction»;
- 98 pour cent des participants étaient satisfaits de leur emploi qui leur a «fourni l'expérience nécessaire».

Ces résultats sont semblables à ceux qu'a produits l'évaluation du Programme d'emploi des diplômés effectuée en 1990.

Les participants aux deux groupes de discussion constitués de diplômés ont toutefois décrit des avantages que pourrait entraîner un suivi accru par des représentants du gouvernement. Dans le groupe de Gander, une personne a mentionné avoir eu, avec son employeur, un problème au sujet des attentes. Un représentant du gouvernement aurait pu le régler. D'autres participants n'avaient pas eu de problème en particulier, mais ont préconisé de resserrer les contacts avec des représentants du gouvernement afin qu'il existe un moyen d'aborder des problèmes. Les participants au groupe de discussion de St. John's n'ont pas parlé du besoin d'un suivi régulier, mais ils ont défini des préoccupations au sujet du suivi des décrocheurs. Les deux décrocheurs du groupe ont indiqué qu'il n'y avait eu aucun suivi. D'autres membres du groupe eux-mêmes ont affirmé que lorsqu'un placement se termine prématurément sans que ce soit la faute du diplômé, il conviendrait que le gouvernement assure un suivi et aide à trouver un autre placement dans le cadre du programme.

Constatation : Les résultats de sondage et des groupes de discussion indiquent que le volet subventions salariales du programme a permis aux employeurs d'investir comme il se doit dans la formation des diplômés.

Sur 97 diplômés interrogés, 2 seulement ont dit avoir besoin d'un suivi assuré par des représentants du gouvernement. Les données de sondage indiquent en outre que les diplômés étaient extrêmement satisfaits de la qualité de l'expérience acquise :

- 100 pour cent des participants étaient satisfaits de leur emploi parce qu'ils «savaient ce qu'ils devaient faire»;
- 97 pour cent des participants étaient satisfaits de leur emploi sur le plan des «occasions d'apprendre»;
- 87,6 pour cent des participants étaient satisfaits de leur emploi sur le plan des «commentaires sur le rendement»;
- 95 pour cent des participants étaient satisfaits de leur emploi sur le plan du «traitement par la direction»;
- 98 pour cent des participants étaient satisfaits de leur emploi qui leur a «fourni l'expérience nécessaire».

Ces résultats sont semblables à ceux qu'a produits l'évaluation du Programme d'emploi des diplômés effectuée en 1990.

Les participants aux deux groupes de discussion constitués de diplômés ont toutefois décrit des avantages que pourrait entraîner un suivi accru par des représentants du gouvernement. Dans le groupe de Gander, une personne a mentionné avoir eu, avec son employeur, un problème au sujet des attentes. Un représentant du gouvernement aurait pu le régler. D'autres participants n'avaient pas eu de problème en particulier, mais ont préconisé de resserrer les contacts avec des représentants du gouvernement afin qu'il existe un moyen d'aborder des problèmes. Les participants au groupe de discussion de St. John's n'ont pas parlé du besoin d'un suivi régulier, mais ils ont défini des préoccupations au sujet du suivi des décrocheurs. Les deux décrocheurs du groupe ont indiqué qu'il n'y avait eu aucun suivi. D'autres membres du groupe eux-mêmes ont affirmé que lorsqu'un placement se termine prématurément sans que ce soit la faute du diplômé, il conviendrait que le gouvernement assure un suivi et aide à trouver un autre placement dans le cadre du programme.

Constatation : Les résultats de sondage et des groupes de discussion indiquent que le volet subventions salariales du programme a permis aux employeurs d'investir comme il se doit dans la formation des diplômés.

Au cours de l'enquête, le tiers des diplômés ont indiqué avoir reçu «de la formation spéciale au début» et à peu près tous en étaient satisfaits. La plupart (85 pour cent) de ceux qui n'ont pas reçu de formation ont reconnu ne pas en avoir eu besoin. Dans les groupes de discussion, les employeurs et les employés ont discuté de la formation, ainsi que de la formation en cours d'emploi fournie aux diplômés. Des employeurs ont signalé que si la subvention salariale avait été moins élevée ou de plus courte durée, ils n'auraient pas eu les moyens d'investir ainsi dans la formation. La discussion a révélé très clairement que pour ces employeurs, le principal obstacle à l'embauche de nouveaux diplômés est leur production limitée au début et la nécessité connexe de leur donner de la formation.

Ces témoignages démontrent qu'il faut souvent investir¹⁴ dans la formation des nouveaux diplômés afin de les rendre plus productifs. Des employeurs du volet ED étaient d'avis que la subvention importante leur permet d'investir ainsi dans la formation. Étant donné, cependant qu'on donne souvent de la formation aux participants au programme, on pourrait envisager une subvention salariale moins élevée complétée par une subvention de formation. Comme on l'a indiqué dans les groupes de discussion, la formation des diplômés comprend habituellement de la formation en cours d'emploi et, moins souvent, des investissements en formation classique. Toute modification des conditions du programme devrait donc inclure une définition générale de la formation. Cette façon de procéder offre néanmoins des avantages. Si, par exemple, le programme comportait une subvention salariale de 5 000 \$ et une allocation de formation de 5 000 \$, les employeurs comprendraient mieux les objectifs d'intégration au marché du travail qui sont ceux du programme. Les employeurs pourraient utiliser l'allocation de formation pour donner de la formation en cours d'emploi, mais ils devraient joindre un plan à leur demande. Cette façon de procéder constituerait un obstacle pour les employeurs qui n'ont pas besoin de subvention et aussi pour ceux qui recherchent une main-d'oeuvre bon marché à court terme, ce qui réduirait la perte de capacité et la mauvaise utilisation du programme. Il est peu probable que les employeurs voués aux objectifs du programme et qui ont besoin de la subvention se laisseront dissuader.

Les inconvénients possibles de cette façon de procéder comprennent une augmentation de l'appareil administratif et une réduction de l'attrait du programme pour les employeurs qui l'utilisent comme il se doit mais qui ne jugent pas la formation nécessaire.

¹⁴ Cet investissement peut se faire de nombreuses façons, notamment sous forme de formation en cours d'emploi.

Constatation : Le volet TA fournit des mesures d'appui importantes et laisse aux entrepreneurs suffisamment de marge de manoeuvre pour utiliser ces mesures d'appui de la façon qui convient le plus à leurs besoins et à ceux de leur entreprise.

Comme on l'indique ailleurs dans le présent rapport, le volet TA comportait un certain nombre de façons d'aborder la formation et le mentorat. Les programmes d'étude à domicile disponibles par l'entremise du CCE ont peu intéressé les participants qui ont plutôt affirmé avoir besoin d'aide plus pratique. La disponibilité du facilitateur du CCE et de membres du personnel d'ERT, les téléconférences, une allocation de formation de 800 \$ et l'atelier parrainé par le programme ont toutefois donné aux participants d'autres moyens d'obtenir l'aide dont ils avaient besoin.

Enfin, des personnes-ressources clés et des participants ont peut-être réagi favorablement aux mesures d'appui fournies dans le cadre du programme, mais 10 des 18 participants interrogés ont indiqué qu'on avait le besoin des services supplémentaires suivants :

- 4 ont affirmé avoir besoin de cours de comptabilité **portant sur l'exploitation d'une entreprise** ou d'aide en matière fiscale;
- 2 ont dit avoir besoin d'aide en marketing;
- 4 ont dit avoir besoin de services d'appui aux entreprises, d'un centre d'entraide pour entrepreneurs ou de services de counselling sur place.

Ces données indiquent que le meilleur moyen de servir ces nouveaux entrepreneurs serait une façon de procéder qui leur permettrait de demander l'aide dont ils ont besoin quand ils en ont besoin.

3.2 Conception et prestation du programme

Les questions d'évaluation relatives à la conception et à la prestation du programme portent sur les aspects suivants :

- forces et faiblesses des structures organisationnelles;
- clarté et pertinence des rôles des divers partenaires et fournisseurs de services;

- contraintes et stratégies suivies pour les surmonter;
- cohérence entre la conception du programme et ses objectifs annoncés;
- mesure dans laquelle les participants ont aussi eu recours à d'autres programmes;
- mécanismes de surveillance en place;
- stratégie d'évaluation du programme.

Question 4 **Quelles sont les points forts et les faiblesses des structures organisationnelles du projet pilote? La structure appuie-t-elle la mise en oeuvre de projets novateurs ou lui nuit-elle? Les rôles et les responsabilités des divers partenaires et fournisseurs de services (p. ex., ministères fédéraux/provinciaux, tiers, employeurs) sont-ils énoncés clairement et assumés?**

Nous répondons à la question séparément pour les deux volets du programme.

Emploi pour les diplômés

Constatation : L'expérience qu'ERT a tirée de l'administration du Programme d'emploi des diplômés a servi dans la conception du volet ED. La prestation de ce volet du programme n'a posé aucun défi important. Les autres partenaires n'ont pas eu un rôle important à jouer dans la prestation du volet ED.

Des personnes-ressources clés ont toujours considéré ce volet comme un programme d'ERT et ont mentionné leurs compétences spécialisées dans l'administration du programme, ainsi que les retombées établies du programme administré par ERT et décrites dans l'évaluation qu'ERT a faite en 1990 du Programme d'emploi des diplômés.

Constatation : Le programme n'a pas profité de l'infrastructure existante du MDSS et de DRHC pour trouver des candidats.

Même si les lignes directrices du programme indiquent que 50 des 300 candidats (pour les volets ED et TA combinés) seraient des BAS, le ministère des Services sociaux (MDSS) n'a pas participé pour la peine au programme. ERT et le MDSS ont fait un peu de promotion avec les bureaux du MDSS, mais rien n'indique que le MDSS a mis au point des procédures de

promotion du programme auprès des BAS qui satisfaisaient aux critères. Au cours de l'été 1995, le financement restant en vertu du programme était limité, et l'on n'a donc étudié que des placements de BAS pendant cette période. Le MDSS a lancé récemment un suivi des candidats BAS inscrits au registre du volet ED qui n'avaient pas été «jumelés». Les données administratives indiquent que l'objectif théorique de 50 BAS sera atteint ou presque.

De même, rien n'indique qu'on a mis au point, à DRHC, des procédures pour assurer que les candidats qualifiés qui se présentaient à un Centre d'emploi du Canada (CEC) étaient toujours informés de la même façon au sujet du PETAD.

Dans le cas de DRHC, l'investissement qu'aurait nécessité la mise au point de ces procédures a été considéré comme un obstacle pour les raisons suivantes :

- on considérait la participation de DRHC au programme comme une présence de courte durée et l'on ne pouvait supposer qu'elle continuerait après l'expiration du mandat des IS;
- la liaison entre la structure de prestation décentralisée de DRHC et la démarche décentralisée d'ERT a posé des difficultés. Les Centres d'emploi du Canada (CEC), par exemple, fonctionnent en autonomie et, dans le cas de la plupart des programmes de DRHC, connaissent le nombre de placements dont ils disposent. En outre, beaucoup de programmes de DRHC sont assez souples pour qu'on puisse y apporter des modifications afin de répondre aux besoins locaux. La démarche centralisée d'ERT comporte une façon plus uniforme d'élaborer des programmes. En outre, même si ERT cherche activement des participants dans toute la province, le ministère n'a pas tendance à utiliser de quotas régionaux opérationnels¹⁵;
- on a considéré que les avantages étaient limités ou inexistantes, étant donné qu'ERT avait prévu n'avoir aucune difficulté à occuper toutes les places du programme et que les candidats présentés auraient eu peu de chances de réussir à trouver un placement.

Le rôle de DRHC dans le partenariat a en outre été perçu avant tout comme celui d'un fournisseur de financement et d'appui à la conception. Il a été décidé rapidement qu'ERT serait chargé surtout de la prestation du programme. Étant donné que DRHC est actuellement le principal fournisseur de services aux sans-

¹⁵ Dans le cadre du PETAD, on a établi des objectifs théoriques que l'on a cherché à atteindre. Avec la structure de prestation centralisée, les écarts entre ces objectifs et la réponse à la demande ont toutefois été très acceptables.

travail de la province, il semble néanmoins essentiel que les deux ministères, soit ERT et DRHC, collaborent pour trouver une façon efficace d'utiliser l'infrastructure de DRHC afin de commercialiser le programme auprès des diplômés sans travail (et, peut-être aussi, des employeurs) de la province. Deux obstacles ont empêché le MDSS de participer plus efficacement :

- comme le nombre visé de placements de BAS était limité¹⁶ (50) et comme la participation du MDSS était peut-être de courte durée, il a été difficile de justifier d'engager les dépenses nécessaires aux révisions des procédures en vigueur, surtout à cause de la structure de service décentralisée du MDSS;
- étant donné que le programme visait à utiliser des employeurs comme agents de prestation, il a été difficile de déterminer des façons efficaces d'inclure des BAS au nombre des participants à cause de préjugés possibles chez les employeurs et parce que ceux-ci voulaient trouver leurs propres employés.

On avait prévu que le registre pourrait être un moyen utile d'intégrer des BAS au programme. Comme la conception du programme permettait aux employeurs de trouver des candidats par leurs propres moyens et comme c'est ce que la plupart préféreraient faire, le registre n'a toutefois pas aidé à atteindre le quota de BAS. Si l'on ne modifie pas radicalement la conception du programme, cette façon de procéder a peu de chances d'être efficace à l'avenir.

Il existe deux autres façons possibles de faire :

- **Approbaton des placements de BAS.** En procédant ainsi, on pourrait informer les employeurs qu'ils doivent accepter un candidat inscrit au registre et leur présenter un certain nombre de BAS. Le MDSS devrait faire la promotion du programme et trouver un nombre important de candidats à inscrire au registre. Cette façon de procéder poserait un problème, car il n'y a aucune raison valable d'obliger les employeurs à utiliser le registre pour les 200 autres placements. Si l'on se fonde sur l'expérience tirée du PTSE, les places des BAS seront probablement les dernières à être occupées et les employeurs sauront probablement qu'ils ont reçu l'approbation d'embaucher un BAS, ce qui accentuerait le stigmatisme lié au statut de BAS.

¹⁶ Il n'y avait peut-être aucun obstacle particulier au placement de plus de 50 BAS, mais le nombre limité de placements totaux disponibles dans le cadre du programme et la demande élevée auraient limité le dépassement du quota minimal de 50.

- **Approbation de candidats BAS.** On pourrait ainsi donner aux BAS un certificat d'acceptation conditionnelle dans le cadre du programme. Ce certificat indiquerait les subventions salariales mises à la disposition des employeurs qualifiés. On pourrait ensuite les aider à trouver un emploi. On a suivi une démarche semblable dans le cadre de l'ancien programme Boulot Ontario. Il serait possible de réduire au minimum le problème de la stigmatisation en accordant aussi une approbation conditionnelle à d'autres candidats et de maintenir, si on le souhaite, le mode actuel de prestation pour un pourcentage donné du total des placements.

Constatation : La prestation du programme est axée bien plus sur les employeurs que sur les diplômés, même si ces derniers sont les bénéficiaires prévus du programme. En particulier, les diplômés n'ont aucun moyen d'obtenir une approbation conditionnelle sans avoir trouvé un employeur prêt à les accepter et on ne les aide pas à chercher un emploi.

Dans le cadre du Programme d'emploi des étudiants (PED) précédent, les employeurs s'inscrivaient au programme et, s'ils étaient approuvés, ils embauchaient un diplômé sous réserve de l'approbation d'ERT.

La façon de procéder a changé dans le cadre du PETAD. Le Comité d'examen et d'évaluation a examiné les jumelages employeur-employé et n'a pas approuvé conditionnellement de demandes d'employeur. On a mis en œuvre un registre informatisé où les diplômés (et les employeurs) pouvaient indiquer s'ils étaient disposés à participer au programme. La plupart des demandes approuvées ont toutefois été jumelées au préalable et le registre a rarement servi en pratique à jumeler des employeurs et des diplômés convenables. Les données d'enquête indiquent que la plupart des demandes jumelées au préalable provenaient des employeurs :

- 70,1 pour cent des diplômés ont indiqué que l'employeur avait demandé à participer au programme;
- 19,1 pour cent des parrains ont indiqué que le diplômé les avait informés de l'existence du programme;
- 83,6 pour cent des parrains ont répondu que les dirigeants du programme n'avaient pas participé au repérage de candidats possibles.

Cela s'est produit même si la méthodologie d'évaluation des demandes visait à appuyer les placements créés par les diplômés en accordant des points aux demandes provenant de ceux-ci. Comme toutes les demandes qui dépassaient

les seuils étaient financées sous réserve de la disponibilité des fonds et comme il était relativement facile d'atteindre les seuils sans les points en question, ce mécanisme n'a toutefois pas été efficace.

On a encouragé les diplômés à se trouver eux-mêmes un placement, mais on ne les a pas aidés à trouver du travail et on ne leur a pas garanti que des fonds seraient disponibles s'ils réussissaient à trouver un employeur convenable et disposé à participer au programme. Comme la demande était forte et comme il était plus facile pour un employeur de trouver un candidat disposé et qualifié, l'absence d'une telle garantie a peut-être limité le nombre de placements trouvés par les diplômés.

Il n'est pas clair que les placements trouvés par les diplômés offrent des avantages importants sur ceux qui proviennent d'un employeur. La réduction de la perte de capacité constituerait l'avantage le plus probable. Les diplômés qui pourraient trouver du travail sans le programme n'auraient pas grand avantage à essayer d'y avoir accès et il est donc peu probable qu'ils le fassent. Les employeurs, eux, y trouvent un avantage important même s'ils embaucheraient sans la subvention salariale. Il vaudrait donc la peine de peaufiner la conception pour encourager les placements trouvés par les diplômés.

L'absence d'un mécanisme qui permettrait aux diplômés de poursuivre le programme si leur employeur juge nécessaire de s'en retirer préoccupe davantage. Deux participants à des groupes de discussion ont vécu ce cas et n'ont pas jugé que leur expérience plutôt limitée les avait aidés à trouver un autre emploi. Dans le cadre du PED, environ 40 pour cent des placements se sont terminés avant la subvention et rien ne porte à croire que les taux d'achèvement seront plus élevés dans le cadre du PETAD. Si, dans beaucoup de cas, les placements ont pris fin plus tôt que prévu parce que les diplômés ont trouvé un autre emploi, un mécanisme de suivi auprès des diplômés qui ne terminent pas leur placement dans le cadre du programme semble constituer un élément essentiel d'un programme qui vise à promouvoir l'intégration réussie de nouveaux diplômés sur le marché du travail.

Travail autonome

Constatation : Tous les partenaires ont contribué à la conception du programme qui est fondé sur des programmes d'entrepreneuriat couronnés de succès que l'on a appliqués aux prestataires de l'assurance-chômage. De concert avec le facilitateur du CCE et avec l'aide d'ETNL, ERT a réalisé le programme.

Des personnes-ressources clés ont en général jugé qu'il convenait qu'ERT se charge de la prestation de ce volet du programme pour des raisons d'efficience.

La plupart des personnes-ressources clés ont considéré plus particulièrement que la démarche centralisée d'ERT était rentable à cause du nombre limité de participants. Comme ERT était chargé du volet ED, on s'attendait en outre à ce que l'administration du programme soit efficiente. Des personnes-ressources clés étaient toutefois d'avis qu'ERT n'était pas le meilleur choix parce que ses compétences spécialisées en développement économique étaient limitées et que le ministère manquait d'infrastructure à l'extérieur de St. John's. ETNL, l'Institut P.J. Gardiner et le Collège communautaire Eastern ont fourni les compétences spécialisées nécessaires en développement économique.

Constatation : Le rôle de l'Institut P.J. Gardiner dans l'évaluation des candidats au volet TA a été approprié et rentable.

Comme on l'indique dans la description du programme, l'Institut P. J. Gardiner a utilisé un mécanisme bien défini pour évaluer le potentiel d'entrepreneuriat des candidats, la qualité du plan d'entreprise, la conformité au Plan économique stratégique, et pour définir les besoins de formation des candidats. Le mécanisme d'évaluation a porté aussi sur la contribution d'ETNL et d'ERT, et les renseignements fournis ont été appropriés et suffisamment détaillés à la fois pour qu'on puisse prendre des décisions et définir l'appui dont les candidats acceptés avaient besoin.

Comme l'indique l'analyse documentaire, la stratégie qui consiste à acheter des services d'évaluation est caractéristique des programmes de travail autonome qui connaissent le succès. Des personnes-ressources clés ont indiqué dans quelle mesure ces renseignements ont aidé à choisir des candidats au programme. À 225 \$ par participant, le coût des services a représenté une excellente valeur.

Constatation : On a passé, avec le Collège communautaire Eastern (CCE), un contrat de prestation de services d'appui aux participants au programme. Le CCE a fourni tout un éventail de services aux participants et a modifié efficacement ses plans initiaux pour répondre à leurs besoins.

Le CCE a été choisi en grande partie à cause de ses compétences spécialisées en formation à distance et parce qu'il a mis son programme d'étude à domicile à la disposition des participants et qu'il a, selon des personnes-ressources clés, fait du bon travail lorsqu'il s'est agi d'organiser des téléconférences et de

communiquer directement avec chaque participant. Dans la section 2.2, on décrit l'éventail complet des services fournis par le CCE.

Comme on pouvait s'y attendre dans le cas d'un nouveau programme, il a fallu du temps pour donner forme à cet aspect du programme. Une série de réunions a visé à clarifier le rôle du facilitateur du CCE et les arrangements financiers. Ces réunions se sont poursuivies longtemps après le lancement du programme.

Le rôle du facilitateur a évolué pendant toute la durée du programme. Au début, on s'attendait à ce qu'un aspect important du service consiste à faciliter l'accès au programme d'étude à domicile très réputé du CCE. Les participants au programme ont toutefois manifesté peu d'intérêt à l'égard de ce service. Le CCE a réagi efficacement en révisant son programme d'étude à domicile afin de mieux répondre aux besoins des participants et en concentrant davantage d'efforts sur la prestation de services de mentorat demandés par les participants.

Question 5a) A-t-on défini des contraintes liées au fonctionnement, aux mesures législatives ou aux compétences qui nuisent à la capacité du projet d'atteindre ses objectifs? Comment a-t-on surmonté ces contraintes?

Constataion : On n'a pas trouvé de contraintes de cette nature qui ont nui pour la peine à la capacité de l'un ou l'autre volet du PETAD d'atteindre ses objectifs.

Constataion : L'effectif limité affecté au volet ED a réduit la capacité d'ERT de modifier le programme PED comme on l'avait prévu. On a plus particulièrement accordé une attention limitée au suivi auprès des participants et à la mise en oeuvre efficace du registre.

Le personnel nécessaire à ERT pour administrer le programme a fait l'objet de nombreuses discussions au Comité d'examen et d'évaluation. On a établi qu'il fallait de l'appui dans les domaines de la saisie des données, du paiement des réclamations, du codage des demandes et de la tenue du registre. ERT a pris des mesures indirectes pour répondre à ces préoccupations.

Comme on l'a signalé plus tôt, l'évaluation du Programme d'emploi des diplômés effectuée en 1990 et l'évaluation en cours indiquent toutes deux que dans le cas de la plupart des placements, les activités de suivi démontreront qu'il n'y a pas de problème. On voulait néanmoins faire plus et nous avons défini des cas où cela aurait été utile (voir les constatations qui suivent les questions 3 et 4).

La lourde charge de travail imposée au personnel affecté à ce volet a aussi eu des répercussions sur la mise en oeuvre du registre. ERT a accepté des demandes de diplômés et les données ont été saisies dans un registre informatisé. Les candidats diplômés qui n'avaient pas trouvé d'employeur n'avaient à peu près aucune chance d'être acceptés puisque le registre a rarement¹⁷ aidé des employeurs à trouver un employé. La mise en service efficace du registre aurait nécessité une plus grande promotion de la capacité du programme de jumeler employeurs et diplômés, un effectif plus important à ERT pour traiter le volume des demandes qui en aurait découlé et un mécanisme de sélection des «meilleurs» placements compte tenu du financement limité disponible.

Le registre n'a peut-être pas été mis en oeuvre comme prévu, mais il n'est pas évident que cette lacune a eu des répercussions négatives. Les employeurs n'ont pas eu de difficulté à trouver des employés convenables qui avaient droit à la subvention. Si l'on se fonde sur les données découlant de la présente évaluation, ils sont tout à fait satisfaits de recruter sans aide et continueraient probablement de le faire même si le registre était plus efficace.

Question 5b) Les caractéristiques de conception du projet - c.-à-d. les lignes directrices opérationnelles qui définissent les critères d'admissibilité, les limites du financement, etc. - sont-elles conformes à ses objectifs annoncés?

Constatation : Le volet TA comprend l'autosélection qui, selon l'expérience de l'OCDE, constitue un élément important des programmes de travail autonome qui connaissent le succès. Le filtrage des demandes constitue une tâche plus lourde de ce que prévoient la plupart des programmes existants dans les pays de l'OCDE (comme il se doit, étant donné le manque d'expérience de certains candidats éventuels). Ce processus de sélection fait intervenir des experts non gouvernementaux, ce qui est important selon l'OCDE. Enfin, le volet TA a consacré des ressources importantes à l'élaboration de stratégies de formation en entrepreneuriat compte tenu de l'inexpérience relative des participants au programme.

Dans l'analyse qu'elle a faite des programmes de travail autonome dans neuf pays membres, l'OCDE signale que :

¹⁷ ERT indique que le registre a servi à indiquer des candidats possibles à environ 35 employeurs. Cependant, au cours de l'enquête effectuée auprès des employeurs, ceux-ci ont presque tous affirmé qu'ils avaient trouvé sans l'aide des dirigeants du programme les diplômés qu'ils ont embauchés.

«... la plupart des pays réduisent au minimum le rôle des administrateurs de programme dans le choix des gagnants et comptent plutôt sur des mécanismes d'autosélection pour choisir les participants.

Les mécanismes d'autosélection utilisés -- demandes, recours à des services consultatifs en affaires avant l'acceptation et à des services de formation, élaboration de plans d'entreprise -- obligent le participant à y consacrer du temps avant d'être admis au programme... (ce qui) ... sert à exclure les participants qui peuvent utiliser leur temps de façon plus productive à faire autre chose, et à admettre au programme ceux qui s'attendent à tirer un rendement favorable de leur investissement.»

La conception du volet TA a été en grande partie conforme à cette expérience. Dans certains cas, toutefois, on a accepté conditionnellement des candidats qui n'avaient pas préparé de plan d'entreprise et qui ont touché du soutien du revenu pendant qu'ils le préparaient. Si l'on se fonde sur l'expérience de l'OCDE, de telles décisions attireraient probablement vers le programme des personnes qui sont relativement peu déterminées à lancer leur propre entreprise.

Le volet TA prévoit aussi une sélection rigoureuse des candidats éventuels, que l'on évalue en fonction de leur possibilité de devenir un entrepreneur convenable. L'évaluation comporte des tests écrits, une entrevue personnelle et une étude du dossier du candidat par le Comité d'examen et d'évaluation. Cette sélection sert à certaines fins utiles :

- elle exclut les candidats moins motivés, ce qui encourage l'autosélection;
- elle permet de repérer les candidats très motivés qui ont une aptitude limitée à l'entrepreneuriat;
- elle permet de définir les besoins de mentorat et de formation précis des candidats.

La participation de l'Institut P.J. Gardiner, d'Entreprise Terre-Neuve et Labrador et du Collège communautaire Eastern au processus de sélection est conforme à l'expérience de l'OCDE qui indique qu'il ne faudrait pas laisser uniquement à des fonctionnaires les décisions relatives à l'admissibilité aux programmes d'entrepreneuriat.

Le programme a comporté un investissement important dans la formation en entrepreneuriat des participants et en services de mentorat, étant donné leur inexpérience relative :

- l'évaluation de l'Institut P. J. Gardiner comprend des recommandations afin d'améliorer les chances de réussite des entreprises des candidats recommandés;
- la disponibilité de cours à domicile offerts par le Collège communautaire Eastern aux participants au programme;
- visites sur place effectuées par le facilitateur du CCE afin de conseiller les participants et de les aider à exploiter leur entreprise avec succès;
- la disponibilité du facilitateur du CCE et des membres du personnel d'ERT disposés à agir comme mentors au besoin;
- suivi régulier des entreprises par le facilitateur du CCE;
- téléconférences qui ont servi à donner de la formation précise, à encourager le maillage entre les participants et à définir des types particuliers d'appui dont ils avaient besoin;
- un colloque de trois jours tenu à St. John's a permis aux participants d'assister à des séances de travail particulières sur la réussite des entreprises, de présenter leurs produits et services au grand public, d'établir des contacts entre eux et de consulter les dirigeants du programme.

À cause de cette sélection rigoureuse, le temps écoulé entre la demande et l'approbation est assez long, ce qui a préoccupé certains participants. L'expérience citée dans l'analyse documentaire indique toutefois qu'un certain retard a des effets bénéfiques puisque les candidats moins déterminés ou ceux qui n'ont pas besoin d'aide chercheront à saisir d'autres possibilités.

Constatation : La conception du volet ED comporte un mécanisme approprié d'autosélection - c.-à-d, qui restreint l'admissibilité aux candidats sans travail ou sous-employés trois mois après avoir obtenu leur diplôme. Ce mécanisme réduit au minimum la perte de capacité (c.-à-d. la possibilité de subventionner des activités qui auraient eu lieu quand même) sans retarder l'intervention jusqu'à ce que les candidats aient vécu une longue période de chômage. Les données indiquent toutefois que ces critères de sélection n'ont peut-être pas été appliqués de façon uniforme, ce qui crée un risque important de perte de capacité.

- selon les conditions du programme, seuls les diplômés dont les perspectives d'emploi non subventionné étaient jugées médiocres ont pu être exemptés des dispositions relatives aux trois mois de chômage ou de sous-emploi. On n'a toutefois défini aucun mécanisme précis pour procéder à de telles évaluations et le sous-emploi n'est pas défini clairement. Des personnes qui ont participé à l'administration du programme ont indiqué au cours d'entrevues que les exceptions à cette disposition étaient rares. Les données d'enquête indiquent toutefois que plus de la moitié des participants au programme n'ont pas été sans travail pendant trois mois ou plus au cours des 12 mois qui ont précédé leur participation au programme. Sur 97 participants interrogés :

- ✓45 (46,4 pour cent) n'ont pas été en chômage avant le programme;
- ✓3 (3,1 pour cent) ont été en chômage pendant un mois;
- ✓4 (4,1 pour cent) ont été en chômage pendant deux mois.

Lorsqu'on leur a demandé ce qu'ils faisaient immédiatement avant de participer au programme :

- ✓30 (30,7 pour cent) diplômés ont indiqué qu'ils travaillaient;
- ✓15 (15,5 pour cent) ont indiqué qu'ils étaient en formation.

Les autres ont indiqué qu'ils étaient en chômage.

Ces résultats ne sont peut-être pas concluants, mais ils indiquent qu'une définition claire du sous-emploi aiderait à assurer que l'on se conforme régulièrement au mécanisme d'autosélection du programme. L'analyse documentaire indique fortement qu'un tel mécanisme d'autosélection est un élément très important d'un programme qui ne peut accepter tous les candidats qui semblent qualifiés.

Constatation : Même si la promotion était limitée, le volet ED a suscité une demande supérieure aux ressources disponibles. Même s'il existait un mécanisme d'évaluation des demandes, toutes les demandes auxquelles on a attribué une cote supérieure à un seuil précis ont été approuvées à condition que le financement soit disponible. Si l'on faisait davantage de promotion, ce qui serait souhaitable, il faudrait redoubler d'attention pour s'assurer que les demandes les plus méritoires sont approuvées.

La promotion n'a pas été jugée importante pour le volet ED à cause des fonds limités disponibles dans le cadre du programme et du grand nombre de

demandes que l'on s'attendait à recevoir sans promotion. L'analyse documentaire indique toutefois que la démarche suivie a été inférieure à d'autres et qu'il serait souhaitable de promouvoir davantage le programme pour en assurer l'équité. Une promotion limitée peut par contre orienter la participation vers les groupes qui connaissent le programme et dont les membres peuvent ou non être les diplômés qui pourraient en tirer le maximum ou les employeurs qui peuvent offrir les meilleurs placements.

Si le programme avait fait l'objet d'une promotion plus poussée, il aurait fallu du financement supplémentaire, une stratégie plus efficiente d'autorotation et une stratégie définie plus clairement de rationnement par les administrateurs du programme.

Autorotation

Pour améliorer l'autorotation, on pourrait notamment :

- réduire les subventions;
- utiliser d'autres formes de subventions (p. ex., une subvention salariale et une allocation de formation sans augmenter les dépenses totales par participant);
- allonger la période obligatoire de chômage ou de sous-emploi;
- accroître les obstacles à la participation en exigeant que les employeurs démontrent plus clairement que l'embauche prévue est liée à la subvention ou que les diplômés démontrent plus clairement qu'ils ont cherché un emploi convenable mais qu'ils n'ont pu en trouver.

N'importe lequel de ces moyens rendrait le programme moins attrayant pour les diplômés (et les employeurs) qui pourraient obtenir un emploi approprié sans le programme. Il serait indûment risqué de modifier pour la peine les orientations suggérées puisque la présente évaluation et celle de 1990 indiquent toutes deux que le programme est en grande partie couronné de succès. L'analyse documentaire indique toutefois qu'il est préférable d'apporter de légères modifications dans le sens dont il a été question plutôt que de limiter la promotion.

Rationnement par les administrateurs

Il serait avantageux aussi pour le programme que la méthode de rationnement par les administrateurs du programme soit plus claire. Actuellement, on finance toutes les demandes au-dessus du seuil minimum, jusqu'à ce que tous les fonds aient été engagés, ce qui a deux inconvénients :

- les employeurs ou les diplômés qui ont accès rapidement à l'information sur le programme ont une bien meilleure chance d'être acceptés;
- il faudra peut-être refuser des demandes très méritoires parce qu'on aura décidé auparavant d'approuver des demandes moins méritoires.

Le premier de ces inconvénients préoccupe particulièrement lorsque la promotion est limitée, tandis que le deuxième préoccupe lorsque la demande est forte.

Question 6 a) Dans quelle mesure les participants au PETAD ont-ils participé aussi au PDES (et au PTSE)?

Constatation : Aucun des participants n'a déclaré avoir déjà participé au PDES ou au PTSE.

Sur les 97 participants au volet ED interrogés, 5 seulement ont indiqué qu'ils avaient déjà participé à un programme d'emploi gouvernemental ou qu'ils y participaient. Aucune des cinq personnes en question n'a mentionné le PDES ou le PTSE. Un des participants au volet TA participait aussi au PDES comme employeur.

Constatation : Les employeurs avaient beaucoup d'expérience d'autres programmes d'emploi, mais une expérience limitée du PDES et du PTSE.

Sur 110 employeurs interrogés, 32 (29,1 pour cent) ont indiqué avoir participé au Programme d'emploi des diplômés (PED). Cinquante (45,5 pour cent) ont indiqué avoir participé à d'autres programmes d'emploi. Quant au PDES et au PTSE, 4 employeurs ont indiqué qu'ils participaient au PDES et 15 ont mentionné qu'ils participaient au PTSE ou l'avaient fait. Les répondants ont mentionné d'autres programmes d'emplois, dont le Programme de création d'emplois (13 employeurs) et Défi (14 employeurs).

Question 6 b) Dans quelle mesure les participants au PETAD ont-ils reçu aussi du financement d'autres programmes fédéraux et provinciaux connexes?

Constatation : La participation au PETAD a rendu les participants inadmissibles aux programmes fédéraux et provinciaux de soutien du revenu.

Des participants au volet TE ont pu être admissibles à d'autres programmes d'appui offerts aux entreprises par des organismes de développement économique. On ne sait pas dans quelle mesure les participants ont eu recours à d'autres programmes.

Question 7 a) Quels mécanismes de surveillance a-t-on mis en place pour réunir des renseignements sur les participants et les interventions?

✓Ces mécanismes suffisent-ils pour mesurer les répercussions du projet?

✓A-t-on réuni suffisamment d'information de base?

Nous répondons à la question séparément pour les volets ED et TA.

Emploi des diplômés

Constatation : On a créé des bases de données détaillées à la fois sur les employeurs et sur des diplômés participant au volet ED du programme. Les données ont été tirées des formulaires de demande et d'inscription. Il n'y a aucune procédure structurée de surveillance continue.

Des personnes-ressources clés ont signalé que des contraintes budgétaires ont limité la mise en oeuvre de la surveillance constante pour évaluer, par exemple, la qualité de l'expérience pratique qu'ont reçue les diplômés.

Travail autonome

Constatation : On a créé une base de données détaillée sur les participants au volet TA. L'évaluation des candidats a produit des données sur leurs points forts et leurs faiblesses, ainsi que sur leurs besoins perçus de formation.

Question 7 b) A-t-on élaboré une stratégie d'évaluation?

Constatation : On a élaboré une stratégie d'évaluation du programme qui comporte la présente évaluation diagnostique et un bilan subséquent. Le Comité d'évaluation des IS à Terre-Neuve est chargé de ces évaluations et d'autres activités qui visent à déterminer l'efficacité du programme. Les quatre partenaires des IS sont représentés au Comité d'évaluation.

Constatation : La présente évaluation indique qu'il est peut-être souhaitable de réviser la stratégie d'évaluation. Plus particulièrement,

✓ Dans le cas du volet ED, le PED essentiellement semblable permet d'évaluer les répercussions à long terme plus rapidement que ce ne serait autrement possible. En interrogeant les participants au PED et un échantillon comparatif rétrospectif, on peut mesurer les répercussions à long terme du programme. Par ailleurs, il n'est probablement pas réaliste d'espérer mesurer avant 1998¹⁸ les répercussions à long terme sur le groupe actuel de candidats. Cependant, si l'on retarde cette mesure de trois ans, cela signifie qu'il faudra prendre des décisions relatives à l'utilisation future de programmes de cette nature sans pouvoir compter sur les données en question. Cela signifie aussi que les données très favorables qui existaient sur les répercussions possibles du programme depuis 1990 ne seront pas confirmées avant trois ans encore.

✓ Dans celui du volet TA, on pourrait effectuer, dans deux ans environ, une enquête auprès des entreprises établies dans le cadre du programme afin d'évaluer leur rendement et de l'examiner en fonction des points forts et des faiblesses définis au cours des évaluations qui ont précédé le programme. Comme le nombre des participants est restreint, on n'a rien à gagner à inclure un échantillon de comparaison.

Ces deux études et la présente évaluation diagnostique traiteront d'un grand nombre des problèmes d'évaluation définis dans le cas du PETAD. Lorsque ces études seront terminées, on pourra définir tout autre besoin d'information qui restera et elles serviront de base au bilan.

3.3 Réussite du projet

Les questions relatives à la réussite du projet portent sur les aspects suivants :

- établissement de partenariats;
- satisfaction des participants;

¹⁸ Un délai plus court entraînerait probablement une surestimation des répercussions à long terme compte tenu des avantages à court terme évidents qu'offre la participation au programme.

- ampleur et motif du décrochage;
- élimination des désincitations à l'emploi et à la formation;
- possibilités de création d'emplois à plein temps et de longue durée pour des personnes qui seraient autrement tributaires du soutien du revenu;
- mesure dans laquelle le PETAD contribue au cycle de l'assurance-chômage et de la création d'emplois «artificiels»;
- question de savoir si le PETAD encourage la création de petites entreprises;
- mesure dans laquelle le PETAD a préparé les participants à l'autosuffisance financière;
- mesure dans laquelle le PETAD a aidé les participants à atteindre l'autosuffisance financière.

Question 8 **Comment et dans quelle mesure le projet a-t-il réussi à établir, entre les divers paliers de gouvernement, les partenaires du développement économique régional et les petites entreprises, des partenariats qui connaissent le succès? Dans quelle mesure a-t-il réussi à promouvoir la gestion conjointe de services semblables?**

Constatation : On a créé des structures pour appuyer une stratégie de partenariat entre les ministères fédéraux et provinciaux dans la conception et la mise en oeuvre du PETAD. On a étendu cette structure pour y inclure un organisme de développement économique. De petites entreprises ont participé au PETAD uniquement comme commanditaires ou employeurs de diplômés.

Constitué de hauts fonctionnaires d'ERT, de DRHC, du MDSS et du ME, le Comité de gestion des IS a supervisé l'élaboration du programme. Il a aussi autorisé tous les contrats établis dans le cadre des volets ED et TA. Le Comité a pris d'importantes décisions stratégiques au sujet du volet ED (jumelage des approbations, durée des programmes de formation qualifiés, dotation).

On a constitué un groupe de travail chargé de concevoir les volets ED et TA du programme et constitué de représentants d'ERT, du MDSS, du ME, de DRHC et, par la suite, d'ERNL. Ce groupe a aussi agi comme Comité d'examen et d'évaluation, élaboré des politiques et des procédures, examiné des demandes et conseillé le Comité de gestion.

Des personnes-ressources clés ont remis en question la justification du Comité d'examen et d'évaluation dans le volet ED. Une fois la grille conçue, la responsabilité principale de l'évaluation des demandes incombait à ERT.

Comme il n'y avait pas de procédure de ciblage des clients du MDSS ou de DRHC, on a jugé limitée l'utilité de ce comité comme groupe permanent. Le volet TA a nécessité plus de coordination. Le ME a été chargé d'organiser la participation du CCE et ETNL a facilité l'arrivée de l'Institut PJ Gardiner. (On a considéré au début ETNL comme service-conseil auprès du Comité. Le Comité d'examen et d'évaluation a très bien accueilli la contribution d'ETNL, qu'il a considérée comme un avantage important du volet TA.)

Les partenaires interviewés étaient d'avis que même si les partenariats entraînent naturellement des tensions et des conflits, ils sont nécessaires si l'on veut assurer la réussite de programmes comme le PETAD. Plus particulièrement, les personnes-ressources ont jugé important de maintenir le jumelage d'intervenants à vocation sociale et économique du gouvernement. On a toutefois souligné que ces liens doivent être fonctionnels.

Question 9 **Dans quelle mesure les participants sont-ils satisfaits des divers aspects du projet : demande et sélection, services fournis, par exemple, etc.? Dans quelle mesure les participants ont-ils abandonné avant la date prévue d'achèvement? Quelles en sont les principales raisons?**

Constatation : Les participants (diplômés et employeurs) du PETAD sont très satisfaits de tous les aspects du programme.

Emploi pour les diplômés

Presque tous les diplômés (97 pour cent) ont déclaré n'avoir eu aucune difficulté à obtenir des renseignements sur le programme. La plupart des diplômés ont indiqué avoir été mis au courant du programme par leur employeur (70 pour cent). Dans les groupes de discussion de diplômés, on a soulevé des préoccupations au sujet du processus d'approbation. Les participants des groupes de discussion en général étaient d'avis que le programme était biaisé en faveur des besoins des employeurs et qu'il serait préférable que les diplômés aient plus de choix de placement.

Presque tous les employeurs interrogés ont jugé que le personnel d'ERT était utile et collaborait bien (94 pour cent). Aucun des 110 employeurs interrogés n'a qualifié de très complexe le processus de demande et 8 pour cent seulement l'ont jugé un peu complexe. À peu près tous les employeurs étaient satisfaits de la procédure de recouvrement de la subvention salariale, mais le temps nécessaire préoccupait quelques employeurs. Des employeurs ont signalé avoir recruté des diplômés sans l'aide d'ERT dans la plupart des cas (84 pour cent) et, d'après leur attitude positive au sujet de la collaboration reçue des fonctionnaires, nous supposons qu'ils ont préféré agir ainsi. Des personnes-ressources clés ont signalé que la plupart des employeurs qui ont présenté une demande de programme avaient déjà trouvé un candidat comme employé.

Les constatations du sondage qui ont trait à divers aspects des services reçus par les diplômés en cours d'emploi sont très positives. Les pourcentages des participants satisfaits de la clarté de leur rôle (100 pour cent), des possibilités d'apprendre (97 pour cent), du salaire (80 pour cent), des commentaires sur leur travail (78 pour cent), du traitement reçu de la direction (95 pour cent) et d'avoir reçu l'expérience dont ils avaient besoin (98 pour cent) sont élevés.

Le tiers des participants interrogés ont reçu de la formation au niveau de débutant et, parmi ceux-ci, presque tous (87 pour cent) l'ont jugée suffisante. Parmi ceux qui n'ont pas reçu de formation, 15 pour cent seulement étaient d'avis qu'il aurait fallu leur en offrir. Dans les groupes de discussion organisés avec les diplômés et les employeurs, on a indiqué que des employeurs avaient dans certains cas acheté de la formation pour le compte de diplômés, les avaient envoyés suivre des cours spécialisés en dehors de la province ou leur avaient fourni une formation intensive en cours d'emploi.

Tous les diplômés interrogés sauf un ont indiqué que leur travail contribuait énormément (76 pour cent) ou un peu (23 pour cent) à l'entreprise de leur employeur. Les groupes de discussion soulignent cette constatation, car autant les employeurs que les diplômés ont parlé de la qualité essentielle du travail effectué par les diplômés, surtout dans les organisations où le personnel est peu nombreux.

Des diplômés interrogés ont présenté quelques suggestions au sujet de services supplémentaires que l'on pourrait offrir à l'avenir dans le cadre du volet ED.

Ces services comprennent notamment les suivants :

- plus grande sensibilisation du public et des entreprises;
- placements plus longs;
- cours de recyclage plus nombreux;
- suivi plus important.

Les diplômés des groupes de discussion ont aussi ajouté les suggestions suivantes :

- transférabilité de l'approbation en cas d'interruption du placement;
- plus grande publicité, y compris descriptions détaillées du programme;
- approbations conditionnelles des diplômés;
- plus de contacts réguliers avec le personnel d'ERT.

Travail autonome

Les participants au volet TA n'ont en général signalé aucune difficulté à obtenir de l'information sur le programme (78 pour cent) ou à présenter une demande (72 pour cent). Une minorité de participants interrogés ont signalé que le processus de demande était trop lent.

Au cours des discussions, des participants au volet TA se sont montrés très positifs au sujet de l'appui constant du personnel d'ERT et du facilitateur du CEE. Ces relations ont comporté de l'appui technique, l'établissement de contacts entre les participants, de l'information sur la réglementation, l'aiguillage vers d'autres ressources et l'encouragement.

Le volet étude à la maison du programme n'a pas été utilisé comme prévu. Même si des documents ont été mis à la disposition des participants, plusieurs d'entre eux ont signalé au cours d'entrevues qu'ils n'avaient pas le temps de suivre de tels cours tout en essayant de lancer leur entreprise. D'autres personnes-ressources étaient d'avis que des renseignements pratiques plus nombreux seraient plus avantageux qu'un cours structuré. Les participants et d'autres répondants ont jugé supérieur le format de l'exposition, qui comportait des conférenciers invités, un calendrier chargé et la possibilité de poser des questions précises. Le facilitateur et, à un degré moindre, l'ASE chargé du volet TA ont aidé à fournir des renseignements pratiques.

Les téléconférences ont été considérées en général comme un moyen de partager des expériences avec d'autres entreprises et de rompre l'isolement. Le taux de participation aux téléconférences de St. John's a été beaucoup moins élevé qu'à celles qui ont été organisées ailleurs dans la province. Les membres du personnel sont d'avis que c'est parce qu'il y a plus de ressources disponibles dans la région de St. John's.

Les participants ont considéré le soutien du revenu reçu comme une incitation à participer au volet TA. La moitié des répondants ont déclaré qu'ils auraient lancé leur entreprise sans le volet TA, mais les entrevues ont démontré

clairement que plusieurs d'entre eux dépendaient totalement de cet appui sans lequel ils n'auraient pu consacrer toute leur attention au lancement d'une entreprise.

Les participants au volet TA qui ont été interrogés ont indiqué que le programme devrait offrir les services suivants :

- cours de comptabilité;
- marketing;
- services d'appui aux entreprises;
- information d'ordre fiscal;
- counselling sur place;
- surveillance accrue.

Au cours d'entrevues personnelles, des répondants ont recommandé d'autres changements, dont les suivants :

- meilleure promotion;
- une trousse d'information expliquant le volet TA, ses éléments constitutifs et les attentes.

Constatation : La plupart des participants au volet ED qui ont été interrogés étaient encore en placement (83,5 pour cent). Dans le cas des placements qui n'ont pas été terminés, l'employeur a mis fin à l'emploi (56,3 pour cent), l'intéressé a trouvé un meilleur emploi (37,5 pour cent) ou a démissionné (6,2 pour cent). Tous les répondants qui étaient placés s'attendaient à terminer leur placement, ce qui est remarquable.

Dans les groupes de discussion, deux diplômés dont l'employeur avait mis fin au placement pour des raisons d'affaires internes ont signalé que le programme ne semblait pas prévoir le transfert du placement à un autre employeur.

Constatation : Sur vingt-huit participants au volet TA, tous sauf trois suivent encore le programme. Un s'est retiré parce qu'il n'existait pas de marché viable et l'on a mis fin aux deux autres placements, partenariat financé par les deux intéressés, parce qu'ils entraient directement en conflit avec des entreprises existantes.

Question 10 **Dans quelle mesure le projet a-t-il réussi à supprimer les désincitations à l'emploi et à la formation? Le projet a-t-il créé des emplois à plein temps et de longue durée pour les participants qui touchaient auparavant des prestations d'assurance-chômage ou d'aide sociale?**

Constatation : Le volet ED a réussi à fournir aux employeurs des incitations qui les ont amenés à participer au programme.

La plupart des employeurs interrogés ont déclaré qu'ils n'auraient pas embauché en général sans le programme (70 pour cent) et qu'ils n'auraient pas embauché de nouveaux diplômés (79 pour cent), surtout à cause du coût. Dans un groupe de discussion, des employeurs ont décrit comme une désincitation générale les coûts financiers et indirects qu'entraînent l'embauche et la formation d'un diplômé. Les participants à ce groupe de discussion ont déclaré avoir investi pour la peine dans la formation du diplômé, affirmation qu'ont appuyée les groupes de discussion des diplômés eux-mêmes. La plupart des participants interrogés n'auraient peut-être pas demandé à un employé non subventionné d'être plus instruit (82 pour cent), mais plus du tiers ont signalé qu'ils auraient embauché quelqu'un de plus chevronné.

Constatation : À cause du volet ED, beaucoup d'employeurs ont l'intention de garder les diplômés après le programme et les diplômés sont comparativement très intéressés à garder leur emploi et s'attendent à le garder.

Tous les employeurs interrogés (n=110) ont déclaré qu'ils aimeraient participer au programme à l'avenir, ce qui est remarquable. Beaucoup (81 pour cent) d'entre eux étaient sûrs de garder le diplômé jusqu'à la fin du placement dans le cadre du PETAD et 71 pour cent avaient l'intention de le garder après la fin de la subvention salariale. La probabilité, pour les employeurs du secteur public, de garder l'intéressé pendant longtemps était faible, mais 60 pour cent s'attendaient à garder le diplômé. Ces résultats sont conformes à ceux dont il a été fait rapport dans l'évaluation du PED effectuée en 1990.

L'enquête démontre que plus des trois quarts des diplômés veulent continuer à travailler pour leur employeur (87,7 pour cent) et qu'un pourcentage semblable d'entre eux s'attendent à ce qu'on les garde (88,9 pour cent). Tous s'attendaient au moins à terminer leur stage d'un an. Pour 16,5 pour cent des diplômés interrogés, le placement s'est terminé plus tôt que prévu.

Les groupes de discussion d'employeurs et de diplômés ont révélé clairement que les employés ont joué, dans nombre de cas, un rôle dans la réussite de

l'entreprise pendant le placement d'un an. Pour les petites entreprises, la possibilité d'employer des travailleurs qualifiés a entraîné une augmentation du chiffre d'affaires dans certains cas. D'autres ont bénéficié de connaissances spécialisées qui ont appuyé leur infrastructure commerciale.

Constatation : Environ le tiers des participants au volet ED touchaient des prestations d'assurance-chômage ou d'aide sociale immédiatement avant de participer au programme.

Au cours de l'enquête effectuée auprès de 97 diplômés participants, 23 (23,7 pour cent) ont indiqué qu'ils touchaient des prestations d'assurance-chômage immédiatement avant le début du programme, et 7 (7,2 pour cent), des prestations d'aide sociale. Vingt-deux autres (22,7 pour cent) cherchaient du travail mais ne touchaient pas de soutien du revenu. Au cours des douze mois qui ont précédé le programme, 60 des 97 participants avaient touché des prestations d'assurance-chômage à un moment donné et 17, de l'aide sociale.

Constatation : Environ le tiers des participants au volet TA touchaient des prestations d'assurance-chômage et d'aide sociale immédiatement avant de participer au programme.

Sur 18 diplômés interrogés, 4 touchaient des prestations d'aide sociale immédiatement avant le programme et 2, des prestations d'assurance-chômage. Cependant, au cours des 12 mois qui ont précédé leur participation au programme, 8 participants avaient touché des prestations d'assurance-chômage à un moment donné.

Question 11 **Le projet contribue-t-il au cycle de l'assurance-chômage et de la création d'emplois artificiels? Y a-t-il un moyen d'empêcher la mauvaise utilisation des subventions salariales pour rendre les intéressés admissibles aux prestations d'assurance-chômage?**

Constatation : Le PETAD ne contribue pas au cycle de l'assurance-chômage et de la création d'emplois artificiels et offre aux diplômés de véritables possibilités de trouver un emploi à long terme.

Les résultats du volet ED indiquent un taux élevé de rétention (71 pour cent des employeurs interrogés ont dit qu'il était probable ou fort probable qu'ils retiendraient les services du diplômé après la fin de la subvention salariale). Sur 97 diplômés interrogés, deux seulement s'attendaient à toucher du soutien du revenu après avoir terminé le programme. Les diplômés qui ne s'attendaient pas

à ce que leur employeur actuel retienne leurs services pensaient surtout pouvoir obtenir un emploi semblable ou meilleur, ou retourner aux études.

Les possibilités d'abuser de la subvention pour être admissible à l'assurance-chômage dans le cadre des volets ED ou TA sont faibles et aucune source n'indique que cela s'est produit. Dans le cadre du volet TA, le soutien du revenu est versé à l'entreprise et non à l'individu, ce qui empêche les participants d'avoir droit à l'assurance-chômage. Dans celui du volet ED, les employeurs engagent des dépenses importantes à l'égard de la partie non subventionnée du salaire et assument aussi ce qu'il en coûte pour intégrer à leur effectif des travailleurs inexpérimentés. La majorité des diplômés qui ont participé au volet ED avaient un travail réel bénéfique pour leurs employeurs, comme en témoignent les taux de rétention de l'année en cours et des années précédentes, ainsi que les résultats des enquêtes et des groupes de discussion dont il a été question ci-dessus.

Question 12 **Le projet a-t-il appuyé le lancement de petites entreprises (et la création subséquente d'emplois) dans les secteurs de croissance et les régions éloignées? Combien y a-t-il eu de réussites ou d'échecs et quelles en sont les raisons?**

Constatation : Le volet TA a encouragé le lancement de nouvelles entreprises dans diverses régions de la province.

Les participants interrogés dans le cadre du volet TA indiquent tous qu'ils ont l'intention de demeurer en affaires après la fin du programme. La moitié ont déclaré qu'ils n'auraient pas lancé leur entreprise sans le PETAD. Avant le programme, la plupart étaient sans travail et n'étudiaient pas à plein temps au cours de l'année qui a précédé leur participation au programme. En outre, la plupart touchaient des prestations d'assurance-chômage ou d'aide sociale au cours de l'année en cause (67 pour cent).

Comme il y a eu au total 25 participants au volet TA, il est difficile d'affirmer que le programme encourage ou non la création de nouvelles entreprises dans les secteurs de croissance ou les régions éloignées. Il y a des participants agréés de toutes les régions et l'activité dans un secteur de croissance est un critère d'admission au programme.

Il est trop tôt pour discuter de la réussite et de l'échec des entreprises financées dans le cadre du volet TA. Les participants s'attendent en général à s'employer eux-mêmes seulement ou à employer une autre personne à la suite de ce programme. Les participants prévoient embaucher au maximum cinq employés

à plein temps. Le nombre projeté d'employés à temps partiel varie de 0 à 20, mais il est de 0 ou 1 dans la majorité des cas (55,5 pour cent). Les propriétaires ou des personnes-ressources clés ne considèrent pas que la majorité des entreprises créeront probablement beaucoup d'emplois. Cet avis est toutefois conforme aux résultats des programmes de travail autonome au Canada et dans d'autres pays de l'OCDE et n'est pas considéré comme un indicateur négatif.

Question 13 **Le projet a-t-il modifié la qualité de la vie domestique ou familiale des participants (p. ex., mentorat, relations familiales, participation à d'autres activités communautaires, utilisation d'autres services communautaires, etc.)?**

Constatation : Si le programme a fourni aux diplômés des expériences de travail de qualité ou des possibilités de lancer leur propre entreprise, on peut supposer qu'il a aussi enrichi leur vie personnelle.

Le lien entre un emploi productif et la réussite dans d'autres domaines de la vie est prouvé. Des témoignages cités à l'égard d'autres «réussites» démontrent clairement que :

- les diplômés ont obtenu un placement qu'ils n'auraient pas obtenu autrement dans la plupart des cas;
- la plupart des diplômés placés dans le cadre du programme s'attendent à ce que leur employeur retienne leurs services et, dans la plupart des cas, l'employeur s'attend aussi à le faire;
- la grande majorité des participants estiment qu'ils apportent une contribution efficace à l'entreprise ou à l'organisation qui les emploie et leur employeur est d'accord avec eux;
- à peu près tous les diplômés ont signalé avoir appris à la suite de leur placement.

Compte tenu de ces répercussions sur la productivité, il est raisonnable de supposer que les participants ont vu et verront d'autres aspects de leur vie s'améliorer.

Question 14. Dans quelle mesure le projet a-t-il préparé les participants à l'autosuffisance financière?

- a) a augmenté leur motivation et leur estime de soi?
- b) les a aidés à élaborer un plan d'entreprise?
- c) leur a fourni une expérience de travail pertinente?
- d) leur a fourni des connaissances spécialisées pour le travail autonome ou les affaires?
- e) a facilité l'accès à la formation et à des services de soutien aux entreprises?
- f) a fourni des mentors ou des modèles de comportement?

Nous répondons à la question séparément pour les deux volets du programme.

Emploi pour les diplômés

Constatation : La grande majorité des participants sont devenus autosuffisants financièrement et s'attendent vraiment à le demeurer.

Les résultats de l'enquête démontrent que :

- 74,2 pour cent des participants s'attendent à continuer à travailler pour le même employeur¹⁹ après le programme. À peu près tous les autres s'attendent à trouver un autre emploi - la plupart, à Terre-Neuve;
- seulement 2 pour cent des participants s'attendent à compter sur l'assurance-chômage après le programme et aucun ne s'attend à compter sur l'aide sociale, sur le programme LPSA ou sur d'autres programmes de soutien du revenu;
- 98 pour cent des participants ont indiqué que le placement leur avait donné l'expérience dont ils avaient besoin pour réussir sur le marché du travail.

Les décrocheurs du programme risquent toutefois davantage la dépendance. Au cours de l'enquête, 16 des 97 participants avaient décroché, dont six parce qu'ils avaient obtenu un meilleur emploi. Sur les dix autres, toutefois, 2 seulement avaient un emploi. Si l'on modifiait le programme pour permettre aux

¹⁹ Ce qui représente 88,9 pour cent de ceux qui étaient encore chez leur employeur au moment de l'enquête. La différence est constituée de décrocheurs.

participants dont l'employeur met fin au placement (pour des raisons d'inexécution) de transférer leur placement subventionné à un autre employeur, cela améliorerait probablement les perspectives de ce groupe.

Ces premiers résultats très prometteurs, qui correspondent à ceux que l'on a constatés au cours de l'évaluation du Programme d'emploi des diplômés effectuée en 1990, ne démontrent toutefois pas que ces participants y trouveront l'autosuffisance financière à long terme.

Travail autonome

Constatation : Le volet Travail autonome a préparé les participants à l'autosuffisance financière. Ils y ont acquis estime de soi et motivation en participant au programme et tous les candidats interrogés s'attendent à exploiter leur entreprise après la fin de l'appui fourni par le programme. Il y a des possibilités d'améliorer les démarches suivies pour perfectionner les connaissances qui ont trait au travail autonome et aux affaires et pour fournir des mentors ou des modèles de comportement.

L'expérience tirée d'autres programmes de travail autonome indique que l'aide à l'établissement de plans d'entreprise devrait être constituée de services de conseil et de mentorat et il faudrait retarder l'admissibilité au soutien de revenu jusqu'à ce qu'un plan d'entreprise convenable ait été établi. L'expérience tirée de ces autres programmes indique aussi que les services de formation et de mentorat sont les plus efficaces et qu'ils tiennent compte des besoins énoncés par les participants.

Question 15 **Dans quelle mesure le projet a-t-il aidé les participants à atteindre l'autosuffisance financière?**

- a) **Quelles activités ou interventions ont été les plus efficaces? Pour quel type de participant? Pour ceux qui ont terminé le programme et ceux qui ne l'ont pas terminé?**
- b) **Pourquoi certains participants sont-ils sans travail et touchent-ils du soutien du revenu après le projet?**
- c) **Le projet a-t-il incité les participants à poursuivre leur formation ou leurs études?**

Cette question échappe à la portée de l'évaluation diagnostique. En ce qui concerne la sous-question c), 5 des 97 participants interrogés veulent retourner aux études et s'attendent à le faire.

3.4 Rentabilité

Question 16 a) Quelles sont les retombées des projets pour la société, les participants et le gouvernement (compte tenu des économies au chapitre de l'aide sociale et de l'assurance-chômage, du changement net des recettes tirées de l'impôt sur le revenu et d'autres facteurs)?

Constatation : Le PETAD peut produire des retombées importantes pour les particuliers, la société et le gouvernement. Il s'adresse aux diplômés du postsecondaire qui pourraient devenir des membres très productifs de la société mais qui risquent actuellement de devenir chômeurs chroniques à cause de la conjoncture économique de la province. L'analyse documentaire indique qu'un chômage prolongé entraîne une scarification particulièrement marquée chez les jeunes. La présente évaluation et celle que l'on a faite en 1990 du Programme d'emploi des diplômés, qui est essentiellement semblable, dégagent de façon évidente les répercussions à court terme démontrables et les répercussions à long terme possibles.

Nous présentons des preuves à l'appui de cette constatation séparément pour les deux volets.

Emploi pour les diplômés

Des personnes-ressources clés ont reconnu que les avantages du volet ED l'emportent sur les coûts. Nous estimons aussi que l'appui accordé dans le cadre du programme a été valable même pour les diplômés qui quitteraient autrement la province pour trouver ailleurs un emploi non subventionné.

Comme l'a fait remarquer une personne-ressource clé :

«L'émigration est très concentrée chez les personnes les plus instruites. Il faut enrayer cette hémorragie pour assurer le développement économique futur de la province».

Les statistiques appuient cette observation. Le tableau qui suit illustre l'émigration de 1986 à 1991, selon le niveau de scolarité²⁰ :

Scolarité	Émigration	Pourcentage
Moins d'une 9 ^e année	1 730	5,7
Études secondaires non terminées	6 885	22,7
Études secondaires terminées	4 395	14,5
Quelques études postsecondaires	3 780	12,5
Études postsecondaires terminées	13 510	44,6
Total	30 300	100,0

Les 44,6 pour cent d'émigrants qui ont terminé des études postsecondaires constituent un contraste frappant par rapport aux 16,3 pour cent des Terre-Neuviens qui ont déclaré avoir atteint ce niveau de scolarité en 1991.

Un autre intervenant a fait remarquer que même si certaines de ces personnes doivent quitter la province pour trouver un emploi, l'expérience acquise dans le cadre du volet ED les aidera à surmonter les désavantages auxquels elles peuvent faire face sur un marché du travail inconnu.

Les experts cités dans l'analyse documentaire étaient d'avis qu'aucune société n'a les moyens de laisser ses jeunes devenir tributaires de programmes de soutien du revenu. Même si les qualités de la population cible et son estime de soi relativement forte peuvent lui permettre de surmonter les séquelles du chômage à court terme, le coût net des effets plus dommageables du chômage chronique peut être très élevé compte tenu du potentiel supérieur à la moyenne que présente ce groupe.

On a souligné dans les réponses à d'autres questions les effets à court terme démontrables et les effets chroniques possibles mentionnés dans la constatation.

Travail autonome

Des personnes-ressources clés considèrent que ce volet du programme peut offrir des avantages encore plus importants que le volet ED. Dans le cadre de ce volet, on s'attendait aussi à tous les avantages mentionnés au sujet du volet ED. Des personnes-ressources clés ont fait remarquer que le climat n'a jamais été propice à l'entrepreneuriat à Terre-Neuve et au Labrador. On considère le Plan économique stratégique comme un écart radical par rapport au passé en ce qui concerne à la fois les efforts prévus pour instaurer un climat qui appuiera

²⁰ Tiré des données du recensement de Statistique Canada, n° 93-322 au catalogue.

les entrepreneurs et la définition des secteurs de croissance où Terre-Neuve et le Labrador a des avantages. Le lien que le Plan économique stratégique établit avec les secteurs de croissance a été jugé particulièrement important. Les entreprises qui réussissent augmenteront les avantages inhérents que ces secteurs offrent à Terre-Neuve, tandis que celles qui ne réussissent pas aideront au moins à augmenter la base de connaissances spécialisées des participants et pourraient les amener à jouer un rôle dans d'autres entreprises de ces secteurs.

Comme l'a signalé une personne-ressource clé, l'expérience de la plupart des pays de l'OCDE démontre l'efficacité des programmes bien conçus de travail autonome pour les prestataires de l'assurance-chômage, groupe qui semble avoir moins de potentiel que les personnes visées par le volet TA. Les programmes de travail autonome destinés aux prestataires de l'assurance-chômage ont toutefois un coût net limité puisque les participants toucheraient des prestations de soutien de revenu qu'ils participent ou non à ces programmes. Les diplômés du postsecondaire ont un accès limité aux programmes de soutien du revenu, ce qui augmente le coût net du programme. C'est pourquoi il est crucial que la conception du programme assure que les candidats qui ont des chances limitées de réussir décideront d'éviter le programme et que les services de formation et de mentorat seront fournis de façon rentable. Comme on le signale en réponse à la question 16 b) ci-dessous, il existe des possibilités d'améliorer ces éléments du volet TA.

À cause du moment où elle a été faite, la présente évaluation n'a dégagé que des preuves limitées sur les perspectives de réussite des entreprises et des particuliers qui ont reçu de l'appui dans le cadre du volet TA. Ces premiers résultats sont encourageants, mais un suivi plus poussé s'imposera.

Question 16 b) Le modèle du projet pilote est-il une façon rentable d'atteindre les objectifs du projet? Y a-t-il des façons plus rentables d'atteindre les mêmes objectifs? Comment les résultats se comparent-ils à ceux d'autres programmes qui ont des objectifs semblables?

Nous présentons les constatations découlant de cette question séparément pour les deux volets.

Emploi pour les diplômés

Constatation : Comme d'autres programmes de subventions salariales, la rentabilité du volet ED est liée à une conception qui réduit au minimum le déplacement (remplacement d'un travailleur non subventionné par un travailleur subventionné) et la

perte de capacité (qui consiste à subventionner des activités qui auraient eu lieu de toute façon). Les données réunies à la suite de la présente évaluation indiquent qu'on n'a pas connu ces difficultés pour la peine dans le cadre du volet ED. Il est néanmoins possible de modifier le programme afin de réduire le risque de connaître ces problèmes.

Comme on l'a signalé plus tôt, on pourrait rendre le programme moins attrayant pour les employeurs qui embaucheraient sans la subvention salariale en réduisant celle-ci, en transformant une partie de la subvention salariale en subvention de formation ou en obligeant les employeurs à investir davantage pour justifier leur demande.

En outre, en appliquant plus rigoureusement la règle relative aux 3 mois de chômage ou de sous-emploi, on risquerait moins de subventionner les diplômés qui ont de bonnes perspectives d'emploi sans le programme.

Travail autonome

Constatation : L'expérience des programmes de travail autonome lancés dans d'autres niveaux de compétence et destinés à d'autres groupes cibles démontre qu'il importe de concevoir le programme de façon à ce que les clients qui ne sont pas très engagés envers l'entrepreneuriat ou qui ont un projet d'affaires mal conçu n'aient pas grand chose à gagner du programme et décident de ne pas participer. Il faut réviser le volet TA de façon à refléter plus fidèlement cette expérience pour en assurer la rentabilité. Plus particulièrement, les candidats qui ont un plan d'affaires incomplet ne devraient pas pouvoir avoir accès aux mesures de soutien du revenu du programme.

Les preuves de l'importance des dispositions relatives à l'autorisation sont signalées dans l'analyse documentaire et résumées dans les réponses à plusieurs des questions abordées dans le présent rapport.

Constatation : Dans le cas du volet TA, les participants et des personnes-ressources clés ont jugé importante la subvention à long terme parce qu'une entreprise risque fort d'échouer au début et que les clients ont relativement peu d'expérience. Une subvention constante peut toutefois créer une dépendance à l'égard du soutien du revenu fourni dans le cadre du programme et entraîner une incidence élevée d'échecs peu après la fin du financement.

Des personnes-ressources clés ont proposé une subvention progressive, ce qui aurait l'avantage d'obliger les entreprises à viser davantage les revenus dès le départ. Si l'on fournit un soutien du revenu raisonnablement élevé pendant tout le programme, on risque que les participants puissent éviter de prendre les décisions qui s'imposent pour assurer la survie de l'entreprise. L'échelle mobile pourrait soit réduire les déboursés totaux par participant, soit allonger la période d'appui sans augmenter les dépenses.

Constatation : À cause du modèle du volet TA et du nombre limité de participants, les coûts individuels du volet TA ont été élevés. L'administration du programme et les services de formation et de mentorat ont englouti une part importante des coûts. Il faut réduire les dépenses individuelles dans ces domaines afin d'améliorer la rentabilité de ce volet.

Comme on l'a signalé à la section 2.4, les dépenses individuelles dans le cadre du volet TA sont estimées à 24 000 \$, ce qui représente un contraste frappant par rapport au volet ED, où les dépenses sont estimées à 9 300 \$ par participant.

L'expérience tirée des programmes de travail autonome destinés aux prestataires de l'assurance-chômage des pays de l'OCDE a démontré que ces programmes ont une incidence positive sur les participants. Les répercussions ne sont toutefois pas importantes et ont trait principalement à l'amélioration de l'emploi pour les participants. Ces répercussions sur l'emploi valent à la fois pour les entrepreneurs qui réussissent et pour ceux qui échouent. Dans ce dernier cas, des évaluations ont démontré que les entrepreneurs dont l'entreprise ferme ses portes ont plus de chances d'avoir du travail après le programme que les membres d'un échantillon témoin. Ces répercussions sur l'employabilité sont toutefois faibles et il est rare que les entreprises qui réussissent emploient d'autres personnes. Il est donc crucial que la mise en oeuvre soit rentable. Dans le cas des programmes qui s'adressent aux prestataires de l'assurance-chômage, la rentabilité est facile à atteindre puisque l'intéressé toucherait le soutien du revenu, qu'il participe ou non au programme, et que ce soutien ne représente pas une augmentation des dépenses. Dans le cadre du volet TA, le soutien du revenu est une dépense supplémentaire dans le cas de beaucoup de participants et c'est pourquoi il importe de justifier entièrement les dépenses consacrées à la formation, au soutien du revenu et à l'administration.

Au cours de la période d'essai, cet éventail de services a été coûteux par participant, parce qu'ils étaient peu nombreux et dispersés dans toute la

province et qu'il a fallu élaborer des procédures administratives et fournir et améliorer un éventail complet de services.

Les coûts liés à l'administration interne et aux services de facilitation et d'évaluation ne sont pas excessifs compte tenu des services fournis. Il importe néanmoins de vérifier si le niveau actuel des services est nécessaire et de s'assurer que ceux qui sont maintenus sont fournis de la façon la plus rentable possible. Pour améliorer la rentabilité du programme, on pourrait notamment :

- augmenter le nombre des participants tout en maintenant à peu près aux niveaux actuels les dépenses d'administration et de facilitation;
- réduire les dépenses d'administration et de facilitation en clarifiant les responsabilités précises d'ERT, d'ETNL et du facilitateur du CCE;
- réduire le besoin de services de facilitation en habilitant davantage les participants à définir leurs propres besoins de formation et à y répondre. D'autres programmes de travail autonome ont connu le succès en abordant la formation avec la technique du budget : les participants peuvent obtenir de la formation personnalisée ou de l'aide au besoin, jusqu'à concurrence d'une limite préétablie. Une telle façon de procéder aurait permis au programme de profiter de l'infrastructure et des services existants (p. ex., consultation CASE et services de mentorat auprès des entreprises disponibles par l'entremise de la Banque de développement du Canada; services semblables disponibles par l'entremise d'Entreprise Terre-Neuve et Labrador, de l'APECA, du Bureau de services pour les femmes entrepreneures, du Bureau de services pour les jeunes entrepreneurs et des Centres d'aide aux entreprises; et services de consultation offerts par des comptables et des conseillers en marketing du secteur privé).

La Banque de développement du Canada (ancienne BFD) offre, par exemple, des services dans le cadre de son programme CASE. Comme ce service est assuré principalement par des gens d'affaires à la retraite, il a l'avantage d'être fourni par des personnes qui comprennent la conjoncture locale des affaires et d'être relativement peu coûteux.

Question 17 **Quelles leçons peut-on tirer de ce projet au sujet des interventions qui visent à aider le groupe cible? Comment et dans quelle mesure contribue-t-il à l'élaboration d'un cadre stratégique de réforme de la sécurité sociale? Le projet entraîne-t-il une prestation plus efficiente des services? Dans quelle mesure**

peut-on étendre le projet ou le répéter avec succès dans d'autres régions ou provinces?

Leçons apprises

Constatation : Les leçons à tirer du PETAD sont peu nombreuses. Les avantages que peut entraîner l'utilisation d'une subvention salariale pour encourager l'emploi de nouveaux diplômés qui ont des perspectives d'emploi limitées ont été bien démontrés dans le cadre du Programme d'emploi des diplômés de Terre-Neuve. En outre, les risques liés aux subventions salariales sont bien connus. Les participants au volet Travail autonome, qui évolue toujours, sont peu nombreux. Si la justification du volet est solide, il est trop tôt pour en évaluer les résultats.

On a tiré une leçon importante du volet Travail autonome : il est peu probable que les nouveaux diplômés soient intéressés à une formation ou à des études conventionnelles comme moyen de les aider à lancer efficacement un entreprise. Par ailleurs, l'aide ou les conseils pratiques les intéressent vivement.

Expansion des initiatives à Terre-Neuve

Constatation : Les deux volets du programme indiquent des possibilités d'expansion à Terre-Neuve et au Labrador.

La présente évaluation démontre clairement que le volet ED a des répercussions à court terme bénéfiques et indique très fortement qu'il a des répercussions à long terme favorables moyennant un coût relativement bas. Comme la demande a dépassé le nombre de postes disponibles même si le programme n'a pas fait l'objet d'une grande campagne de promotion, les possibilités d'expansion sont claires. Le chômage qui demeure élevé chez les nouveaux diplômés et les opinions des experts au sujet des cicatrices que le chômage chronique laisse aux jeunes justifient fortement une telle expansion. Toute expansion du programme devrait être jumelée à des démarches plus efficaces qui viseront à inclure les diplômés qui n'ont aucun lien avec le marché du travail (c.-à-d. les diplômés qui ont peu de chances de trouver seuls un employeur disposé à les embaucher).

Constatation : Le volet Travail autonome a d'excellents liens avec le Plan économique stratégique de la province et, si l'on y apporte les modifications suggérées ici pour assurer l'autorotation efficace et une meilleure rentabilité, on pourrait l'offrir sans restriction aux nouveaux diplômés du postsecondaire.

Répétition dans d'autres niveaux de compétence

Nous présentons les résultats à ce sujet séparément pour les deux volets du programme.

Emploi pour les diplômés

Constatation : Les résultats très positifs du volet ED sont attribuables en partie à des conditions qui n'existent pas dans certaines provinces ou certains territoires. La plupart des Terre-Neuviens jugent qu'il est crucial pour la prospérité économique future de la province de fournir des emplois producteurs aux jeunes de la province. Il est peu probable que les employeurs, très conscients des réalités économiques de la province, jugent indésirables ou stigmatisés les diplômés sans travail. Il vaut la peine de répéter le programme dans d'autres provinces ou territoires où le taux de chômage des nouveaux diplômés est élevé, mais il faudra peut-être en améliorer la conception comme on l'indique ici afin d'atteindre un niveau de succès aussi impressionnant que celui qu'on a connu à Terre-Neuve.

Travail autonome

Constatation : Les tendances de l'économie canadienne et mondiale, ainsi que le fait que le système d'éducation vise de plus en plus à fournir une formation en entrepreneuriat, justifient fortement de répéter le programme dans d'autres provinces ou territoires. Les preuves relatives à l'efficacité du volet Travail autonome du PETAD ne sont toutefois pas concluantes pour le moment.

Beaucoup d'experts ont défini deux changements fondamentaux que connaissent l'économie canadienne et celle d'autres pays. Il y a d'abord l'expansion de l'industrie de la technologie de l'information et d'industries connexes. Ensuite, les entreprises et le secteur public ont de plus en plus tendance à acheter des services qui échappent à leur principal secteur de compétence spécialisé plutôt qu'à embaucher d'autres employés. Si ces tendances se maintiennent, des personnes instruites auront de plus en plus de possibilités d'entrepreneuriat et les diplômés sans expérience auront des possibilités d'emploi limitées et seront très désavantagés sur le marché du travail autonome. Des programmes qui appuient des initiatives nouvelles et fournissent la formation ou le mentorat nécessaires peuvent compléter les initiatives en cours dans le domaine de l'éducation qui visent à donner aux diplômés des cours en entrepreneuriat.

4.0 Conclusions

La présente évaluation a porté sur un vaste éventail de questions. Comme évaluation diagnostique, elle n'a pas porté sur des répercussions à long terme. Dans ce chapitre, nous présentons — séparément à l'égard des deux volets — des conclusions relatives à la justification de l'initiative, à sa conception et à sa prestation, aux possibilités de succès à long terme et à sa rentabilité.

4.1 Emploi des diplômés

Justification

Le volet Emploi pour les diplômés est très justifié à Terre-Neuve et au Labrador, où beaucoup de nouveaux diplômés ont de la difficulté à trouver du travail. Étant donné toutefois que les participants semblent privilégiés, la justification n'est solide que s'il existe des mesures suffisantes de protection contre le versement de subventions dans les cas où elles ne sont pas nécessaires.

Conception et prestation

Il est possible d'améliorer à la fois la conception et la prestation du programme. La conception du programme ne protège pas suffisamment contre les risques bien établis que comportent les programmes de subventions salariales. Il existe plus particulièrement un risque important de perte de capacité. L'évaluation ne démontre que qu'il y a eu une importante perte de capacité, mais elle révèle qu'on n'a pas suivi des stratégies dont l'efficacité est reconnue pour réduire au minimum ce phénomène.

Les aspects administratifs de la prestation du programme sont établis solidement à cause de l'expérience tirée d'un programme qui existait déjà pour ce groupe de clients à Terre-Neuve. Par ailleurs, il est possible d'améliorer la promotion du programme, les liens avec les bureaux locaux de DRHC et du MDSS, le suivi auprès des diplômés et la sélection des demandes de financement.

Possibilités de répercussions à long terme

Comme l'évaluation du PED effectuée en 1990, la présente évaluation indique fortement qu'un grand nombre des placements subventionnés ont un effet d'entraînement et que beaucoup de participants garderont leur emploi après le programme. Il importe de vérifier cette possibilité puisqu'elle présente un contraste frappant par rapport aux statistiques produites par le gouvernement de

Terre-Neuve et Labrador sur les taux de chômage élevés des nouveaux diplômés du postsecondaire.

Rentabilité

Si les répercussions à long terme du programme restent à établir, l'investissement effectué dans le cadre du programme est limité par rapport aux avantages possibles qu'il offre. Les améliorations de la conception et de la prestation du programme définies dans la présente évaluation le rendront encore plus rentable.

4.2 Travail autonome

Justification

Le volet Travail autonome offre aux nouveaux diplômés du postsecondaire des programmes que beaucoup de pays, y compris le Canada, ont trouvé efficaces dans le cas des prestataires de l'assurance-chômage. Des tendances nouvelles au Canada et ailleurs indiquent que le travail autonome est de plus en plus répandu, surtout chez les personnes instruites. Comme les possibilités d'emploi sont limitées pour les nouveaux diplômés à Terre-Neuve et au Labrador, il devient très justifié d'appuyer les membres de ce groupe qui pourraient être des entrepreneurs bien motivés. Il est en outre fortement recommandé de financer une telle initiative dans le cadre du Programme des initiatives stratégiques puisqu'on n'a pas souvent essayé d'offrir à cette population des programmes de cette nature.

Conception et prestation

La conception et la prestation du programme sont en général conformes à l'expérience tirée d'autres programmes de travail autonome. Le financement accordé aux participants pour les aider à préparer un plan d'affaires ne concorde pas avec l'expérience tirée d'autres programmes de travail autonome et il faudrait le remettre en question. Il serait en outre souhaitable de promouvoir davantage le programme directement auprès des nouveaux diplômés.

La prestation du programme a évolué pendant toute sa brève histoire. Les façons actuelles d'aider les participants au moment où ils lancent leur entreprise sont bien appréciées. Or, comme les besoins des participants diffèrent un peu de ce à quoi on s'attendait, il vaut la peine d'envisager d'autres façons de procéder.

En fournissant un niveau constant de soutien du revenu pendant un an, on risque de créer une dépendance à l'égard du programme et de provoquer la faillite de nombreuses entreprises peu après la fin du programme. D'autres mesures d'appui décroissant après une première période d'appui constant réduiraient probablement ce risque et n'auraient pas nécessairement d'incidence sur les dépenses du programme.

Possibilités de répercussions à long terme

Les programmes de travail autonome sont relativement coûteux puisqu'ils comportent à la fois des mesures de soutien du revenu et une formation en entrepreneuriat. Lorsqu'ils sont destinés à des prestataires d'assurance-chômage, ils ont tendance à être rentables puisque le soutien du revenu ne représente pas une dépense nette. Dans le cadre du volet TA, ce n'est pas le cas et la rentabilité n'est pas claire. Pour en assurer la rentabilité, il faudra probablement surveiller l'initiative afin d'en maximiser les retombées possibles et de maintenir les coûts à un niveau raisonnable.