

# Évaluation des initiatives stratégiques



Programme des  
débouchés  
d'emploi  
stratégiques (PDES)



Développement des  
ressources humaines Canada

Human Resources  
Development Canada



Gouvernement de Terre-Neuve  
et Labrador

---

# **Évaluation diagnostique du Programme des débouchés d'emploi stratégiques**

---

**Rapport final**

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

**mars 1996**

---

# Remerciements

---

*Le Programme des débouchés d'emploi stratégiques (PDES) est une initiative stratégique financée conjointement par le gouvernement fédéral et la province de Terre-Neuve et du Labrador. Il est administré par le ministère du Développement et du Renouveau rural de Terre-Neuve et du Labrador (anciennement le ministère des Relations employeurs-travailleurs), en collaboration avec Entreprise Newfoundland and Labrador, la Banque de développement du Canada, l'Agence de promotion économique du Canada atlantique et les Centres d'aide aux entreprises situés dans les endroits où est mis en oeuvre le programme Développement des collectivités. Au nombre des autres partenaires gouvernementaux, mentionnons les ministères provinciaux des Services sociaux, de l'Industrie, du Commerce et de la Technologie, et de l'Éducation, ainsi que le ministère du Développement des ressources humaines du Canada, région de Terre-Neuve.*

*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 fédéral-provincial formé de représentants des ministères provinciaux du Développement et du Renouveau rural (anciennement le ministère des Relations employeurs-travailleurs), des Services sociaux, et de l'Éducation, ainsi que de Développement des ressources humaines Canada.*

*L'équipe d'évaluation aimerait remercier ceux et celles qui ont participé à l'étude, y compris les représentants des ministères provinciaux de l'Éducation, du Développement et du Renouveau rural (anciennement le ministère des Relations employeurs-travailleurs), et des Services sociaux, d'Entreprise Newfoundland and Labrador, de l'Agence de promotion économique du Canada atlantique et de la Banque de développement du Canada, ainsi que 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. La réussite de cette évaluation est due dans une large mesure à l'excellente collaboration qu'ont entretenue les deux paliers de gouvernement.*

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

---

# Table des matières

---

<b>Sommaire.....</b>	<b>i</b>
<b>Réponse de la direction .....</b>	<b>xi</b>
<b>1.0 Introduction .....</b>	<b>1</b>
1.1 Le contexte de l'évaluation.....	1
1.2 Questions d'évaluation.....	1
1.3 Méthode d'évaluation .....	2
<b>2.0 Description du programme .....</b>	<b>3</b>
2.1 Le Programme des débouchés d'emploi stratégiques .....	3
2.2 Profil statistique du programme.....	9
<b>3.0 Résultats de l'évaluation .....</b>	<b>13</b>
3.1 Pertinence du programme .....	13
3.2 Conception et réalisation du projet.....	27
3.3 Réussite du projet .....	52
3.4 Rentabilité .....	63
<b>4.0 Conclusions.....</b>	<b>73</b>
4.1 Pertinence .....	73
4.2 Conception et prestation .....	74

---

# Sommaire

---

Le Programme des débouchés d'emploi stratégiques (PDES) est une réponse conjointe des gouvernements du Canada et de Terre-Neuve et du Labrador au fait que la province dépend énormément des programmes de soutien du revenu : le programme appuie les entreprises nouvelles ou en expansion dans les secteurs de croissance définis dans le Plan économique stratégique de la province. En offrant des subventions salariales, le programme doit permettre à ces entreprises de créer des possibilités d'emploi en cherchant à exploiter de nouveaux débouchés qui s'offrent à elles. En contrepartie des subventions salariales, les employeurs participants consentent à embaucher des personnes qui sont tributaires des programmes de soutien du revenu ou qui risquent de le devenir. Contrairement aux programmes habituels de DRHC et aux programmes d'emploi de base du gouvernement de Terre-Neuve et du Labrador, ce programme ne vise pas simplement à fournir aux participants des compétences spécialisées et de l'expérience qui amélioreront leur aptitude future au travail. Il vise plutôt à appuyer la création d'emplois à plein temps occupés par des personnes qui, autrement, risquent fort de dépendre un jour des programmes de soutien du revenu.

Le programme représente donc une autre étape franchie par les gouvernements provincial et fédéral dans les efforts qu'ils déploient pour délaissier les «programmes d'emploi» mis en oeuvre dans le passé par les deux paliers de gouvernement à Terre-Neuve. On n'a pas tenu compte en particulier, dans le cadre du programme, des activités de «création d'emplois artificiels» qui donnaient aux intéressés droit à l'assurance-chômage et avaient un effet durable minime ou nul sur les participants ou sur la croissance de l'économie. Le PDES est particulièrement justifié à Terre-Neuve, tant sur le plan du besoin que sur celui des possibilités. Dans le premier cas, le chômage est élevé dans la province, qui est donc très tributaire des programmes de soutien du revenu. Dans le deuxième, le gouvernement de la province vise certains secteurs de croissance en particulier. En destinant ses subventions salariales aux entreprises de secteurs de croissance stratégiques, selon sa justification, le programme pourrait avoir des répercussions plus marquées que les programmes généraux de subventions salariales. Aucune de ces conditions n'est toutefois particulière à Terre-Neuve et au Labrador et le programme pourrait être appliqué dans d'autres provinces.

Le mandat de l'évaluation définit ainsi les objectifs particuliers du programme :

- créer des débouchés d'emploi à plein temps et de longue durée pour les sans-travail et les travailleurs sous-employés;
- orienter les efforts de création d'emplois vers les secteurs de croissance et les zones économiques définis dans le Plan économique stratégique de la province;
- établir un lien entre les programmes gouvernementaux de création d'emplois et ceux qui appuient l'expansion de l'économie et des affaires;
- améliorer et coordonner la prestation des programmes par divers paliers de gouvernement et d'autres intervenants qui oeuvrent dans le domaine du développement des ressources humaines, des affaires et de l'économie;
- créer un modèle de collaboration fédérale-provinciale dans l'intégration de stratégies de développement des ressources humaines et des petites entreprises.

---

## Cadre

---

Le PDES 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 PDES 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 de nouveaux concepts de sécurité sociale avec 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.

Étant donné la nature expérimentale du programme, l'évaluation rapide de chaque projet pilote constitue un volet essentiel du Programme des IS.

Le PDES est un des trois projets pilotes lancés à Terre-Neuve dans le cadre du Programme des IS. Contrairement à d'autres initiatives lancées à Terre-Neuve, comme le PETAD et le Programme Travail et services pour les étudiants (PTSE), le PDES n'est pas fondé directement sur un programme provincial qui existait déjà. Les programmes d'emploi de base du gouvernement provincial s'appuient toutefois sur les subventions salariales de longue durée depuis 1989.

---

## Conception et prestation du programme

---

À l'origine, on s'attendait à ce que le PDES crée des emplois pour 2 000 sans-travail et personnes sous-employées tributaires de programmes de soutien du revenu, ou qui risquaient de le devenir. Sur les 2 000 participants, on s'attendait à ce qu'il y ait 400 bénéficiaires d'aide sociale (BAS).

Emploi et Relations de travail (ERT) a la responsabilité générale de l'administration du programme et collabore avec des partenaires gouvernementaux pour en assurer la prestation. Plus particulièrement, des organismes désignés de développement économique (tant à l'échelon fédéral qu'à celui de la province) participent à fond au programme. Ces organismes (appelés ODDE) comprennent Entreprise Terre-Neuve et Labrador (ETNL), la Banque de développement du Canada (BDC), l'Agence des perspectives économiques du Canada atlantique (APECA) et les centres d'aide aux entreprises (CAE) dans les régions du programme Développement des collectivités. Les ODDE assurent la promotion du programme auprès de leur clientèle et aident les clients à préparer une demande. Ils doivent en outre évaluer la viabilité de l'entreprise qui demande de l'aide salariale et soumettre cette évaluation à ERT. Enfin, ils participent à l'étude des demandes par l'intermédiaire de leur représentant au Comité d'examen et d'évaluation. Les autres partenaires gouvernementaux, qui sont tous représentés au Comité d'examen et d'évaluation, comprennent Développement des ressources humaines Canada et trois ministères provinciaux — le ministère des Services sociaux<sup>1</sup>, le ministère de l'Industrie, du Commerce et de la Technologie et le ministère de l'Éducation<sup>2</sup>. Enfin, la Commission de relance de l'économie de la province y est aussi représentée.

---

<sup>1</sup> Qui fournit des services de courtage aux entreprises participantes qui doivent embaucher des bénéficiaires d'aide sociale (BAS).

<sup>2</sup> Qui, comme les ODDE, participe à la promotion du programme.

Des entreprises du secteur privé et des organismes sans but lucratif demandent de l'aide pour leurs coûts salariaux. Dans le premier cas, cette aide est limitée à 50 pour cent des salaires pendant un an, jusqu'à concurrence de 10 000 \$. Les organismes sans but lucratif, eux, peuvent récupérer jusqu'à 100 pour cent des salaires, jusqu'à concurrence de 20 000 \$. Comme on l'avait prévu, la plupart des demandes soumises jusqu'à maintenant au programme ont été préparées avec l'aide d'un ODDE.

ERT examine les demandes qui lui sont soumises et présente une évaluation préliminaire de la viabilité et de la conformité aux critères d'admissibilité. Les critères d'admissibilité sont les suivants :

- les nouveaux postes décrits dans la demande ne doivent pas déplacer des employés actuels;
- les nouveaux postes doivent être de longue durée et à plein temps, et être occupés par des sans-travail ou des personnes sous-employées;
- les entreprises doivent être nouvelles ou en pleine expansion, et opérer dans un des secteurs de croissance stratégique;
- l'aide totale est limitée à 100 000 \$ pour toute entreprise. Le Comité de gestion peut toutefois laisser tomber ces critères dans des circonstances spéciales, et il l'a déjà fait.

Le programme vise à éviter de donner à des entreprises un avantage injuste sur leurs concurrentes.

Le Comité d'examen et d'évaluation (CEE) étudie les propositions et soumet ses recommandations au Comité de gestion des IS.

---

## **Sommaire des constatations**

---

### ***Pertinence du programme***

Le Programme des débouchés d'emploi stratégiques (PDES) vise à la fois à stimuler la création, dans les entreprises, d'emplois à plein temps de longue durée et à inciter les employeurs à embaucher des personnes actuellement tributaires du soutien du revenu ou qui risquent de le devenir. Étant donné le taux de chômage élevé dans la province et comme le taux de participation aux programmes de soutien du revenu est supérieur à la moyenne, les programmes de cette nature sont très pertinents pour la province. On a établi un lien entre le



programme et le Plan économique stratégique de la province en ce qui concerne les aspects suivants : importance accordée aux entreprises des secteurs de croissance, disponibilité dans toute la province et nouveaux partenariats entre les ministères et organismes des gouvernements fédéral et provincial. Il convient de signaler surtout l'établissement d'un partenariat entre des ministères et organismes qui s'occupent de développement économique et ceux qui sont chargés de l'établissement des programmes d'emploi et du soutien du revenu.

Les retombées que pourraient produire les liens entre le Plan économique stratégique et les nouveaux partenariats ont intéressé des personnes-ressources clés. Les résultats de la présente évaluation indiquent que les progrès réalisés vers ces buts (c.-à-d. l'établissement d'un lien entre le Plan économique stratégique et le partenariat entre les gouvernements) ont été plutôt limités et que les perspectives d'avenir sont supérieures aux réalisations du PDES.

---

## Conception du programme

---

Toutes sortes de facteurs ont limité l'élaboration d'un concept efficace. Tout d'abord, à cause des objectifs généraux du programme, on a présenté toutes sortes de projets dont les risques et les retombées possibles variaient.

L'application d'un concept commun à un éventail diversifié de projets n'a pas réussi à réduire les risques au minimum et à maximiser les retombées, ce qui est inévitable. Le programme a comporté les aspects suivants :

- subventions salariales accordées à des entreprises du secteur privé afin de les inciter à accélérer leurs plans de croissance et d'expansion et à créer de nouveaux emplois à plein temps et de longue durée;
- subventions salariales accordées à des entreprises privées nouvelles ou en expansion pour les inciter à employer des personnes désavantagées (p. ex., des bénéficiaires d'aide sociale);
- subventions salariales accordées à des organismes sans but lucratif pour les inciter à lancer de nouvelles initiatives qui pourraient produire des revenus et un développement durable correspondant;
- subventions salariales accordées à des organismes sans but lucratif afin de leur permettre de lancer des projets de mise en valeur de l'infrastructure économique qui permettront davantage aux entreprises du

secteur privé de lancer de nouveaux projets qui entraîneront une croissance de l'économie de la province.

Ces quatre catégories sont très pertinentes à Terre-Neuve et au Labrador. La stratégie des subventions salariales convient de plus dans chaque cas. Les répercussions visées et les répercussions imprévues éventuelles varient toutefois pour la peine entre les quatre catégories, ce qui a, bien entendu, des répercussions sur la conception qui convient. L'analyse documentaire a permis de repérer des expériences pertinentes à l'égard de chacune des quatre catégories et cette expérience est décrite en détail dans le rapport.

La présente évaluation aboutit à une conclusion fondamentale : l'effort qui vise à appliquer un concept commun à cet éventail diversifié de projets — dont les justifications diffèrent — a augmenté inévitablement le risque que le programme ait des répercussions imprévues et indésirables et n'a pas réussi à maximiser les retombées bénéfiques visées.

On sait, par exemple, que le risque de perte de capacité (qui consiste à subventionner des activités qui auraient lieu sans aide gouvernementale) est élevé dans la première catégorie et la troisième. La grande expérience acquise permet de concevoir un programme qui garantit de maximiser les possibilités de lancement de projets supplémentaires. La conception du PDES n'a pas tenu compte de telles dispositions, surtout parce qu'elles auraient entraîné le rejet de projets valables de la deuxième catégorie et de la quatrième.

De même, à cause de l'envergure des quatre catégories, il a fallu formuler une définition souple du groupe cible de participants. Les deuxième et quatrième catégories ci-dessus ne prévoient toutefois des retombées bénéfiques importantes que si les projets visent un groupe en particulier dont les besoins reconnus sont satisfaits par l'expérience acquise dans le cadre du programme.

Une conception qui reconnaîtrait explicitement les catégories distinctes et comporterait des dispositions appropriées à chaque catégorie ferait disparaître ces difficultés. C'est plus important pour le PDES que pour d'autres programmes à cause du partenariat étendu. Une conception plus structurée permettrait des différences entre les rôles des divers éléments du programme. Comme la conception du PDES n'est pas structurée, les philosophies et les stratégies différentes des divers partenaires sont devenues un problème important. Chaque partenaire a concentré ses efforts avant tout sur les projets qui correspondent le plus à son propre mandat, et c'est tout à fait logique. Une conception plus rigoureuse aurait permis, pour chaque volet, de trouver des partenaires différents et de leur confier des rôles différents.

---

## **Prestation du programme**

---

Dans l'ensemble, nous concluons à la suite de la présente évaluation que les lacunes de la prestation du programme sont attribuables à des contraintes qui découlent de sa conception.

Les divers partenaires étaient très engagés à l'égard du programme et les processus mis en place étaient d'excellence qualité. Les bases de données et les processus administratifs étaient de grande qualité, par exemple. Tous les partenaires ont reçu régulièrement des données sur le profil des projets approuvés et qui ont fait l'objet d'un contrat.

Quant aux procédures, les lignes directrices relatives à l'évaluation de la viabilité des entreprises qui ont présenté des propositions émanaient des compétences spécialisées des partenaires. Ces lignes directrices ont été communiquées à tous les ODDE qui ont procédé à des évaluations de viabilité et l'on a mis en oeuvre un mécanisme de contrôle de la qualité.

Les employeurs ont été très satisfaits de la qualité de l'appui administratif accordé au programme et ont signalé que les expériences qu'ils ont vécues avec les dirigeants du programme ont été beaucoup plus agréables que dans le cas d'autres programmes gouvernementaux auxquels ils avaient déjà participé.

La sélection des projets à recommander à l'approbation du Comité de gestion et la promotion du programme avaient des lacunes. L'équipe d'évaluation a toutefois établi que ces lacunes découlaient inévitablement de la conception du programme.

---

## **Réussite des projets**

---

L'évaluation a révélé que les employeurs et les participants étaient très satisfaits. Les données d'enquête indiquent en outre que l'on s'attend à ce que la plupart des placements durent aussi longtemps que la subvention. Dans nombre de cas, les employeurs et leurs employés souhaitent que l'emploi dure après la subvention et ils s'y attendent.

La conception et la prestation du programme ont fourni une protection raisonnable contre l'abus, les déplacements (c.-à-d. la mise à pied d'employés en poste qui sont ensuite remplacés par des employés subventionnés par le programme) et les déplacements indirects (c.-à-d. cas où une entreprise embauche de nouveaux employés grâce aux subventions d'un programme, ce qui entraîne des mises à pied chez des concurrentes). Le programme a en

général réussi à éviter les projets de création d'emplois «artificiels». Des projets dont l'approbation était fondée sur le développement de l'infrastructure économique risquaient un peu de créer des emplois artificiels. Ce risque était toutefois attribué à l'absence de plans de développement économique des régions et des zones plutôt qu'à des lacunes du programme. Comme l'élaboration de ces plans de région et de zone constitue une priorité pour le gouvernement provincial, on peut s'attendre à ce que des programmes semblables aient plus de retombées avantageuses à l'avenir.

Le programme a par ailleurs assuré une protection limitée contre la perte de capacité (le fait de subventionner des activités qui auraient eu lieu de toute façon) et le cumul des programmes (un même projet qui reçoit de l'aide gouvernementale de plus d'un programme). Il faut réviser la conception du programme afin de mieux le protéger contre ces risques.

Les résultats de l'établissement de partenariats sont mitigés. La conception du programme, les nombreux partenaires et leurs différences importantes sur les plans de la philosophie, de la culture et de la stratégie organisationnelle ont constitué des contraintes énormes. C'est pourquoi le partenariat n'a pas réalisé son plein potentiel. Par ailleurs, les partenaires ont démontré qu'ils étaient vraiment voués à la stratégie de partenariat et ont beaucoup appris sur la façon de travailler ensemble plus efficacement à l'avenir.

---

## **Rentabilité**

---

L'évaluation a conclu que la rentabilité du programme est très prometteuse. On a conclu aussi que, compte tenu de la mise en oeuvre jusqu'à maintenant, le risque de subventionner des activités qui auraient eu lieu sans la subvention est inacceptable. Nous avons aussi défini les risques suivants :

- si l'on subventionne des entreprises qui reçoivent déjà de l'aide d'autres programmes gouvernementaux, cela pourrait produire une subvention globale élevée provenant de sources gouvernementales;
- on a subventionné à 100 pour cent des projets du secteur sans but lucratif qui devraient s'autosuffire un jour sans se demander si une subvention moins élevée aurait été aussi efficace.

Il importe de signaler que l'évaluation ne démontre pas que ces risques se sont concrétisés. Les évaluateurs concluent plutôt que la conception du programme ne protège pas suffisamment contre ces risques. Comme l'expérience découlant d'autres programmes indique comment réduire ces risques au minimum, si l'on

modifie la conception du programme, il pourra de devenir rentable comme prévu. Selon les résultats de l'évaluation, ce potentiel est supérieur à celui de stratégies rivales comme les projets de création d'emplois «artificiels», les subventions salariales à court terme et la formation en cours d'emploi.

---

# 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

---

---

## 1.1 Le contexte de l'évaluation

---

Le Programme des débouchés d'emploi stratégiques a été lancé il y a moins de deux ans. Cette évaluation diagnostique n'a pas porté sur les retombées de longue durée. Nous nous sommes penchés dans la mesure du possible sur l'applicabilité éventuelle de l'initiative dans d'autres provinces et territoires. Dans le contexte des mécanismes actuels, le financement du programme devrait se terminer à court terme au moment où le Programme des initiatives stratégiques (IS) tire à sa fin. Le programme a toutefois des liens étroits avec le Plan économique stratégique de Terre-Neuve et du Labrador et il est probable que l'on envisagera activement à l'avenir des programmes comme ceux que prévoyait le PDES sans tenir compte de la fin des IS. L'évaluation avait donc un but important : fournir des renseignements qui peuvent appuyer l'amélioration des démarches suivies.

---

## 1.2 Questions d'évaluation

---

Le mandat définit 14 questions regroupées en quatre catégories :

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

Le chapitre 3 contient les 14 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.



---

## 1.3 Méthode d'évaluation

---

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

- un **examen des documents** portant sur le PDES 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 participants;
- une **analyse documentaire** portant sur les objectifs stratégiques et la conception des programmes de l'initiative;
- une **analyse des données administratives** tirées de bases de données particulières au programme;
- **une enquête de suivi effectuée auprès de 130** participants au programme;
- **une enquête de suivi** effectuée auprès de 48 employeurs.

---

## 2.0 Description du programme

---

---

### 2.1 Le Programme des débouchés d'emploi stratégiques

---

#### ***Le contexte du programme***

Il existe, entre Terre-Neuve et le Labrador et le reste du Canada, d'importantes différences sur le plan de la structure et du rendement de l'économie. Ces différences — et leurs répercussions — ont été décrites clairement dans le Plan économique stratégique de la province :

*L'économie de Terre-Neuve et du Labrador est très ouverte , ce qui signifie qu'elle est très influencée par l'activité économique ailleurs, surtout parce que nous comptons sur les exportations du secteur primaire. . .*

*Comme la production de marchandises à Terre-Neuve et au Labrador est concentrée en grande partie dans le secteur primaire, l'économie de la province est très saisonnalisée en ce qui a trait à la production et à l'emploi, sa production est à faible valeur ajoutée et le créneau d'exportation qui lui permet de produire une nouvelle richesse économique est étroit. Ces faiblesses entraînent un chômage élevé chronique et des revenus par habitant peu élevés<sup>3</sup>.*

Les données présentées dans le Plan économique stratégique démontrent que le taux de chômage a toujours été, depuis le milieu des années 70 et sauf pendant une brève période au début des années 80, environ deux fois plus élevé qu'ailleurs au Canada. Des données récentes confirment que la tendance se maintient. Les résultats les plus récents (février 1996) de l'Enquête sur la population active de Statistique Canada indiquent que le taux de chômage désaisonnalisé de la province s'établissait à 20,9 pour cent comparativement à 9,6 pour cent pour l'ensemble du Canada. Le taux de chômage provincial le plus élevé qui suit — à 14,1 pour cent — est celui de l'Île-du-Prince-Édouard. L'économie de la province a une autre caractéristique importante, soit sa nature

---

<sup>3</sup>

*Change and Challenge - A Strategic Economic Plan for Newfoundland and Labrador,*  
Gouvernement de Terre-Neuve et du Labrador, juin 1992, p. 4 - 5

très saisonnière. À la suite de recherches effectuées par DRHC<sup>4</sup>, on a conclu que «l'emploi à Terre-Neuve demeure trois fois plus saisonnier qu'à l'échelon national». Un exemple de la nature très saisonnière de l'emploi mentionnée dans le rapport de DRHC indique qu'en 1994, 52 pour cent des travailleurs membres de la population active ont touché des prestations d'assurance-chômage à un moment donné au cours de l'année.

C'est pourquoi les programmes d'emploi des deux paliers de gouvernement ont, depuis longtemps, une importance spéciale pour la province.

Les programmes d'emploi du gouvernement fédéral sont en général disponibles partout au Canada. Cependant, comme le chômage est très structurel et saisonnier, ces programmes sont en général plus utilisés à Terre-Neuve et au Labrador que dans les autres provinces et ils y ont souvent eu une forme différente<sup>5</sup>. En outre, le gouvernement fédéral a fourni jusqu'à récemment des fonds pour des projets de création d'emplois «artificiels» qui assurent un revenu à court terme aux participants et les rendent ainsi admissibles à l'assurance-chômage (AC).

Depuis 1989, les programmes d'emploi de base du gouvernement provincial comportent le recours aux subventions salariales et visent à fournir aux participants des placements de longue durée qui leur procurent une expérience pratique réelle afin d'améliorer leur aptitude à l'emploi sur le marché du travail. Comme le gouvernement fédéral, la province offre aussi des programmes ponctuels d'urgence qui fournissent des affectations à court terme de nature «artificielle».

Les deux paliers de gouvernement ont réduit avec le temps l'appui qu'ils accordent aux projets de création d'emplois «artificiels». Ils ont actuellement pour politique d'éviter de tels placements au moyen soit de programmes d'urgence, soit de leurs programmes d'emploi courants.

---

<sup>4</sup> *Issues and Opportunities in the Newfoundland and Labrador Labour Market*, Développement des ressources humaines Canada, mars 1996

<sup>5</sup> Dans le cadre du Volet des projets généraux du programme Développement de l'emploi, par exemple, programme conçu à l'intention des chômeurs chroniques, 15 pour cent desancements réalisés dans le cadre du programme l'ont été à Terre-Neuve et au Labrador, qui comptent beaucoup moins de 1 pour cent de la population du pays. En outre, l'évaluation a révélé d'importantes différences en ce qui a trait à la mise en oeuvre du programme entre Terre-Neuve et le Labrador et les autres provinces. En particulier, les projets avaient tendance à être de plus courte durée et ponctuels.

---

## Justification et objectifs

---

Le PDES est une réponse conjointe des gouvernements du Canada et de Terre-Neuve et du Labrador au fait que la province dépend énormément des programmes de soutien du revenu : le programme appuie les entreprises nouvelles ou en expansion dans les secteurs de croissance définis dans le Plan économique stratégique de la province. En offrant des subventions salariales, le programme doit permettre à ces entreprises de créer des possibilités d'emploi en cherchant à exploiter de nouveaux débouchés qui s'offrent à elles. En contrepartie des subventions salariales, les employeurs participants consentent à embaucher des personnes qui sont tributaires des programmes de soutien du revenu ou qui risquent de le devenir. Contrairement aux programmes habituels de DRHC et aux programmes d'emploi de base du gouvernement de Terre-Neuve et du Labrador, ce programme ne vise pas simplement à fournir aux participants des compétences spécialisées et de l'expérience qui amélioreront leur aptitude future au travail. Il vise plutôt à appuyer la création d'emplois à plein temps occupés par des personnes qui, autrement, risquent de dépendre un jour des programmes de soutien du revenu.

Le programme représente donc une autre étape franchie par les gouvernements provincial et fédéral dans les efforts qu'ils déploient pour délaissier les «programmes d'emploi» mis en oeuvre dans le passé par les deux paliers de gouvernement à Terre-Neuve. On n'a pas tenu compte en particulier, dans le cadre du programme, des activités de création d'emplois «artificiels» qui donnaient aux intéressés droit à l'assurance-chômage et avaient un effet durable minime ou nul sur les participants ou sur la croissance de l'économie.

Le PDES est particulièrement justifié à Terre-Neuve, tant sur le plan du besoin que sur celui des possibilités. Dans le premier cas, le chômage est élevé dans la province, qui est donc très tributaire des programmes de soutien du revenu. Dans le deuxième, le gouvernement de la province vise certains secteurs de croissance en particulier. En destinant ses subventions salariales aux entreprises de secteurs de croissance stratégiques, selon sa justification, le programme pourrait avoir des répercussions plus marquées que les programmes généraux de subventions salariales. Aucune de ces conditions n'est toutefois particulière à Terre-Neuve et au Labrador et le programme pourrait être appliqué dans d'autres provinces.

Le mandat de l'évaluation définit ainsi les objectifs particuliers du programme :

- créer des débouchés d'emploi à plein temps et de longue durée pour les sans-travail et les travailleurs sous-employés;

- orienter les efforts de création d'emplois vers les secteurs de croissance et les zones économiques définis dans le Plan économique stratégique de la province;
- établir un lien entre les programmes gouvernementaux de création d'emplois et ceux qui appuient l'expansion de l'économie et des affaires;
- améliorer et coordonner la prestation des programmes par divers paliers de gouvernement et d'autres intervenants qui oeuvrent dans le domaine du développement des ressources humaines, des affaires et de l'économie;
- créer un modèle de collaboration fédérale-provinciale dans l'intégration de stratégies de développement des ressources humaines et des petites entreprises.

---

## Cadre

---

Le PDES 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 PDES 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 de nouveaux concepts de sécurité sociale avec 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.

Étant donné la nature expérimentale du programme, l'évaluation rapide de chaque projet pilote constitue un volet essentiel du Programme des IS.

Le PDES est un des trois projets pilotes lancés à Terre-Neuve dans le cadre du Programme IS. Contrairement à d'autres initiatives lancées à Terre-Neuve, comme les programmes PETAD et PTSE, le PDES n'est pas fondé directement

sur un programme provincial qui existait déjà. Les programmes d'emploi de base du gouvernement provincial s'appuient toutefois sur les subventions salariales de longue durée depuis 1989.

---

## Conception et prestation du programme

---

À l'origine, on s'attendait à ce que le PDES crée des emplois pour 2 000 sans-travail et personnes sous-employées tributaires de programmes de soutien du revenu ou qui risquaient de le devenir. Sur les 2 000 participants, on s'attendait à ce qu'il y ait 400 bénéficiaires d'aide sociale (BAS).

Emploi et Relations de travail (ERT) a la responsabilité générale de l'administration du programme et collabore avec des partenaires gouvernementaux pour en assurer la prestation. Plus particulièrement, des organismes désignés de développement économique (tant à l'échelon fédéral qu'à celui de la province) participent à fond au programme. Ces organismes (appelés ODDE) comprennent Entreprise Terre-Neuve et Labrador (ETNL), la Banque de développement du Canada (BDC), l'Agence des perspectives économiques du Canada atlantique (APECA) et les centres d'aide aux entreprises (CAE) dans les régions du programme Développement des collectivités. Les ODDE assurent la promotion du programme auprès de leur clientèle et aident les clients à préparer une demande. Ils doivent en outre évaluer la viabilité de l'entreprise qui demande de l'aide salariale et soumettre cette évaluation à ERT. Enfin, ils participent à l'étude des demandes par l'intermédiaire de leur représentant au Comité d'examen et d'évaluation. Les autres partenaires gouvernementaux, qui sont tous représentés au Comité d'examen et d'évaluation, comprennent Développement des ressources humaines Canada et trois ministères provinciaux — le ministère des Services sociaux<sup>6</sup>, le ministère de l'Industrie, du Commerce et de la Technologie et le ministère de l'Éducation<sup>7</sup>. Enfin, la Commission de relance de l'économie de la province y est aussi représentée.

---

<sup>6</sup> Qui fournit des services de courtage aux entreprises participantes qui doivent embaucher des bénéficiaires d'aide sociale (BAS).

<sup>7</sup> Qui, comme les ODDE, participe à la promotion du programme.

Des entreprises du secteur privé et des organismes sans but lucratif demandent de l'aide pour leurs coûts salariaux. Dans le premier cas, cette aide est limitée à 50 pour cent des salaires pendant un an, jusqu'à concurrence de 10 000 \$. Les organismes sans but lucratif, eux, peuvent récupérer jusqu'à 100 pour cent des salaires, jusqu'à concurrence de 20 000 \$. Comme on l'avait prévu, la plupart des demandes soumises jusqu'à maintenant au programme ont été préparées avec l'aide d'un ODDE.

ERT examine les demandes qui lui sont soumises et présente une évaluation préliminaire de la viabilité et de la conformité aux critères d'admissibilité. Les critères d'admissibilité sont les suivants :

- les nouveaux postes décrits dans la demande ne doivent pas déplacer des employés actuels;
- les nouveaux postes doivent être de longue durée et à plein temps, et être occupés par des sans-travail ou des personnes sous-employées;
- les entreprises doivent être nouvelles ou en pleine expansion, et opérer dans un des secteurs de croissance stratégique;
- l'aide totale est limitée à 100 000 \$ pour toute entreprise. Le Comité de gestion peut toutefois laisser tomber ces critères dans des circonstances spéciales<sup>8</sup>, et il l'a déjà fait.

Le programme vise à éviter de donner à des entreprises un avantage injuste sur leurs concurrents.

Le Comité d'examen et d'évaluation (CEE) étudie les propositions et soumet ses recommandations au Comité de gestion des IS.

---

8

Au total, 10 projets ont été approuvés et l'aide approuvée atteint 100 000 \$ ou plus. Les trois projets approuvés au cours de l'exercice 1994-1995 sont tous allés de l'avant, mais sur une échelle réduite. Sur les 7 projets approuvés au cours de l'exercice 1994-1995, trois seulement avaient fait l'objet d'un contrat le 31 mars 1996. Sur ces trois derniers, 2 se sont déroulés comme prévu et l'envergure du troisième a été réduite pour la peine.

---

## 2.2 Profil statistique du programme

---

Les données présentées dans cette section sont fondées sur les bases de données administratives du programme qui ont trait aux participants et sur ses dossiers administratifs.

### ***Envergure et calendrier des activités du programme***

Les activités du programme ont commencé au début de 1995<sup>9</sup>. Le tableau présente les projets, les emplois et le financement approuvés et qui ont fait l'objet de contrats aux dates indiquées. Ces données sont tirées de rapports d'étape préparés pour le Comité de gestion.

Date	Propositions reçues	Approuvés (cumulatif)			Contrats (cumulatif)		
		Projets	Emplois	(milliers de \$)	Projets	Emplois	(milliers de \$)
16 janv. 1995	64	21	85	737 \$	N/D	N/D	N/D
31 janv. 1995	91	29	101	876,3 \$	N/D	N/D	N/D
6 mars 1995	113	45	138	1,294 \$	N/D	35	291,3 \$
20 mars 1995	135	53	157	1,452 \$	18	40	335,3 \$
10 avril 1995	152	68	214	1,844 \$	19	41	345,3 \$
1 <sup>er</sup> mai 1995	175	75	226	1,921 \$	25	52	455,3 \$
5 juin 1995	222	83	266	2,232 \$	43	110	1,021 \$
1 <sup>er</sup> nov. 1995	297	132	441	3,492 \$	102	270	2,192 \$
15 janv. 1996	320	162	523	4,077 \$	118	308	2,634 \$
29 févr. 1996	345	173	578	4,562 \$	128	352	2,953 \$

Les statistiques ci-dessus démontrent clairement que l'activité du programme a augmenté lentement avec le temps. Il est évident aussi qu'il y a un décalage entre l'approbation et le lancement des projets. Le 29 février 1996, il y avait moins de projets qui avaient fait l'objet d'un contrat qu'il y avait de projets approuvés le 1<sup>er</sup> novembre 1995. Une analyse plus attentive de ces données indique que la plupart des projets approuvés ont peut-être fait l'objet d'un contrat, mais qu'un grand nombre des emplois prévus n'ont pas encore été créés. Le 29 février 1996, on avait signé un contrat :

- pour 128 (74,0 pour cent) des 173 projets approuvés; mais
- pour 352 (60,9 pour cent) seulement des 578 emplois approuvés.

---

<sup>9</sup>

Le PDES a été lancé en 1994 et certains projets ont été approuvés au cours de la même année. La signature des contrats et le lancement de ces premiers projets n'ont toutefois pas eu lieu avant 1995.



L'écart est attribuable au fait que les retards ont été plus longs dans le cas de certains projets importants et que l'envergure d'autres projets a été réduite.

---

## **Projets du secteur privé et du secteur sans but lucratif**

---

Le 31 mars 1996, on avait signé un contrat pour 133 projets au total, dont 98 (73,7 pour cent) avec le secteur privé et 35 (26,3 pour cent) avec le secteur sans but lucratif.

	<b>Nombre de contrats</b>	<b>Contrats d'emploi signés</b>	<b>Financement</b>	<b>Financement par emploi</b>
Privé	98	291	2 141 958 \$	7 361 \$
	35	74	938 583 \$	12 684 \$
Total	133	365	3 080 541 \$	8 440 \$

---

## ***Caractéristiques des emplois***

---

Le 30 juillet 1995, on avait approuvé au total 376 emplois, dont :

- 229 (60,9 pour cent) à plein temps;
- 123 (32,7 pour cent) saisonniers;
- 24 (6,4 pour cent) à temps partiel.

Le secteur sans but lucratif a obtenu 108 (28,7 pour cent) emplois au total, mais 49 (21,4 pour cent) seulement des emplois à plein temps et 57 (46,3 pour cent) des emplois saisonniers.

---

## Participation des régions

---

Dans le cadre du programme, on a approuvé des projets dans les cinq régions de la province :

Région	Projets		Financement		Budgets théoriques
	Nombre	Pourcentage	(milliers de \$)	Pourcentage	
Avalon	83	48,0	2 469,7 \$	54,1	44,5
Est	21	12,1	347,8 \$	7,6	10,1
Centre	38	22,0	1 098,5 \$	25,0	20,7
Ouest	24	13,9	548,2 \$	12,0	19,4
Labrador	7	4,0	98,4 \$	2,2	5,4
Total	173	100,0	4 562,6 \$	100,0	100,0

Comme on peut le voir, le financement dépasse les budgets théoriques<sup>10</sup> dans les régions d'Avalon et du Centre. Des données antérieures (25 août 1996) indiquent qu'on avait approuvé des projets pour 15 des 19 zones économiques. Aucun projet n'avait été approuvé dans trois des cinq zones économiques du Labrador et dans une zone de la région de l'Ouest (zone 10). La zone 19 de la région d'Avalon a reçu 75 pour cent du financement attribué aux trois zones de la région.

---

## Activités urbaines/rurales

---

Les données relatives aux projets qui avaient fait l'objet d'un contrat au 31 mars 1996 indiquent que la majeure partie des activités se sont déroulées en dehors des grands centres urbains :

---

<sup>10</sup> Les budgets théoriques représentent des objectifs de planification établis par le Comité de gestion des IS en tenant compte de la population des diverses régions, du besoin de programmes de création d'emplois et de l'envergure perçue des possibilités de lancer des projets conformes aux modalités du PDES.

Lieu	Projets	Emplois	Financement	Financement par emploi
St. John's	37	84	883 568 \$	10 519 \$
Mount Pearl	2	2	20 000 \$	10 000 \$
Corner Brook	4	5	65 240 \$	13 048 \$
Activités urbaines — Total partiel	43	91	968 808 \$	10 646 \$
Activités rurales	98	298	2 272 443 \$	7 626 \$
Total	141	389	3 241 251 \$	8 332 \$

---

## **Emploi des bénéficiaires d'aide sociale**

---

Le programme visait une participation d'au moins 20 pour cent de bénéficiaires d'aide sociale (BAS). En se fondant sur des volumes projetés à l'origine de 2 000 participants, on a établi comme objectif une participation d'au moins 400 BAS. Le 29 février 1996, sur les 352 participants embauchés dans le cadre de projets pour lesquels on avait signé un contrat, 71 (20,2 pour cent) étaient des BAS.

---

## 3.0 Résultats de l'évaluation

---

---

### 3.1 Pertinence du programme

---

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

- ✓ possibilités d'innovation ou d'expérimentation?
- ✓ pertinence aux objectifs des IS?
- ✓ évaluation ou information qui pourraient servir à la réforme sociale?

**Constatation :** Les programmes gouvernementaux qui pourraient créer les emplois de longue durée sont très pertinents à Terre-Neuve et au Labrador. Le PDES constitue un effort novateur qui vise à créer des emplois durables en jumelant les compétences spécialisées et l'expérience des ministères et organismes gouvernementaux qui s'occupent principalement de programmes d'emploi à celles des intervenants qui ont une mission de développement économique. La démarche suivie a été novatrice et présente d'importantes possibilités d'apprentissage.

Le taux de chômage qui règne à Terre-Neuve et au Labrador est très supérieur à la moyenne nationale depuis des années<sup>11</sup>. Les prévisions relatives à la croissance économique à moyen terme au Canada indiquent que l'économie de Terre-Neuve et du Labrador continuera d'avoir du retard sur celle des autres régions. Les pressions budgétaires, la lourdeur de la charge fiscale, la fermeture de l'industrie du poisson de fond qui se poursuit et l'achèvement imminent de la phase de construction (qui crée énormément d'emplois) du projet Hibernia sont tous des facteurs qui devraient nuire à la croissance de l'économie et de l'emploi à moyen terme.

Le gouvernement du Canada et celui de Terre-Neuve et du Labrador ont mis en oeuvre de nombreux programmes d'emploi à Terre-Neuve. On a peut-être créé

---

<sup>11</sup> Selon les résultats les plus récents (février 1996) de l'Enquête sur la population active de Statistique Canada, le taux de chômage désaisonnalisé de la province s'établissait à 20,9 pour cent comparativement à 9,6 pour cent pour l'ensemble du Canada.

toutes sortes de programmes pour des populations précises, mais il existe depuis longtemps des programmes de portée plus générale. On a toujours affecté une part des ressources disponibles à des programmes qui appuient des projets de création d'emplois «artificiels» visant principalement à donner aux participants droit à des prestations d'assurance-chômage. Comme prévu, ces programmes ont soulagé des difficultés individuelles. Ils ont toutefois eu des retombées supplémentaires limitées et les deux paliers de gouvernement ont laissé tomber ces programmes.

Les deux paliers de gouvernement ont aussi appuyé les initiatives de formation. Dans le cadre de programmes de formation, on a offert un accès subventionné ou financé à la formation en classe, ainsi qu'à la formation en cours d'emploi. Les programmes de formation ont permis à certaines personnes d'avoir accès à un créneau plus large du marché du travail, mais on leur a souvent reproché d'avoir formé des personnes en vue d'emplois qui n'existent pas.

Le PDES représente une façon novatrice d'établir des programmes d'emploi pour le gouvernement. Le programme vise à stimuler à la fois la demande de nouveaux employés et l'offre de travailleurs qualifiés. Cette démarche jumelée est peut-être novatrice, mais dans le cadre du programme, on a cherché à utiliser efficacement l'expérience des ministères et organismes gouvernementaux dont le mandat opérationnel vise à stimuler la demande (organismes de développement de l'économie) et à améliorer l'offre de travailleurs qualifiés (c.-à-d. ministères et organismes à vocation sociale ou liée à l'emploi). C'est pourquoi le programme comprend de nombreuses caractéristiques répandues dans d'autres programmes. Le partenariat y est aussi utilisé à fond.

Des personnes-ressources clés ont peut-être signalé de nombreuses préoccupations et difficultés au sujet du programme, mais elles ont appuyé à peu près à l'unanimité sa pertinence et le considèrent comme un grand pas en avant par rapport à des programmes gouvernementaux du passé.

**Constatation :** Le programme innove en ce qui concerne :

- ✓son orientation vers l'emploi dans les secteurs de croissance;
- ✓la création de partenariats entre des organismes à vocation sociale (p. ex., ERT, MDSS et DRHC) et des organismes de développement économique (p. ex., ETNL, APECA, BFD et ICT);
- ✓son orientation vers le financement d'emplois qui pourraient durer longtemps.

Les personnes-ressources clés ont mentionné régulièrement ces trois points comme des aspects novateurs du PDES. Pour plus de détails, voir les questions 1b), 3 et 4.

**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 désigne certains secteurs de croissance qu'il a l'intention d'appuyer.

Dans l'introduction de son «Plan économique stratégique pour Terre-Neuve et le Labrador» qu'il a rendu public en juin 1992, le gouvernement de la province affirme que :

*... le renforcement de notre trame économique et sociale passe par la collaboration. Voici certains des changements fondamentaux que la population affirme souhaiter :*

- **Un changement dans la population.** On a besoin d'un sentiment renouvelé de fierté, d'autonomie et d'entrepreneuriat. . . la plupart des gens reconnaissent que l'éducation est essentielle au développement de notre économie.
- **Un changement dans les gouvernements.** Les gouvernements doivent concentrer leur attention sur le développement et la planification économiques à long terme. . .
- **Un changement dans les relations . . .** il faut constituer de nouveaux partenariats entre les gouvernements, les milieux d'affaires, les syndicats, le monde universitaire et les groupes communautaires. Les gouvernements fédéral et provincial doivent plus particulièrement mieux coordonner la prestation des programmes de développement des affaires et de l'économie.

**Constatation :** Le PDES a de solides liens avec le Plan économique stratégique de Terre-Neuve et du Labrador, car il vise avant tout à créer des emplois de longue durée dans des entreprises des secteurs de croissance et met l'accent sur le partenariat entre les ministères et organismes gouvernementaux. Comme le programme en est à ses

premiers pas, on n'a pas encore créé de liens efficaces avec des initiatives de développement économique communautaire.

---

## **Emploi à long terme dans les secteurs de croissance**

---

Comme l'a signalé une personne-ressource clé :

*Dans le cadre du PDES, on utilise des fonds de création d'emplois artificiels pour créer du développement économique durable dans des entreprises de secteurs de croissance afin de créer de l'emploi à plein temps.*

La plupart des personnes-ressources clés étaient du même avis quant à l'orientation vers les secteurs de croissance et la transformation des interventions gouvernementales.

---

## **Partenariat**

---

La plupart des personnes-ressources clés ont indiqué que les partenariats étendus s'imposent si le gouvernement veut réussir à mettre en oeuvre efficacement les nouvelles interventions prévues dans le cadre du PDES. Elles ont à peu près toutes affirmé que le PDES n'aurait pu être mis en oeuvre efficacement par un seul ministère ou organisme du gouvernement. Tout d'abord, des personnes-ressources clés ont signalé qu'on avait besoin, dans le domaine du développement économique et de l'élaboration de programmes d'emploi de compétences spécialisées qu'on ne retrouvait pas toutes dans un même ministère ou organisme. Deuxièmement, on considère qu'il est avantageux que plus d'un partenaire possédant des compétences spécialisées ou ayant des activités dans chacun des deux domaines de programmation intervienne à la fois à cause de l'envergure combinée de tous les partenaires et parce que leurs stratégies d'élaboration de programmes diffèrent.

Les résultats de la présente évaluation indiquent peut-être qu'il faut améliorer la démarche de partenariat, mais elle se révèle assez prometteuse pour l'avenir.

---

## Liens avec le développement économique des zones

---

Dans son Plan économique stratégique, le gouvernement préconise aussi une nouvelle démarche de développement économique communautaire axée sur un processus de planification à l'intérieur de chacune des 19 zones économiques de la province. Le gouvernement de Terre-Neuve et du Labrador s'est engagé fermement dans cette voie et on est en train d'établir des conseils de développement économique régional (CDER) dans chacune de ces zones. Comme le processus vient à peine de commencer (après la mise en oeuvre du PDES) et n'est pas encore en place, on n'a pu établir de liens entre le PDES et les plans de développement économique des zones économiques. Des personnes-ressources clés craignaient que l'approbation centralisée des projets n'entre en conflit avec le processus de planification décentralisée que vise le gouvernement provincial dans le domaine du développement économique. D'autres ont indiqué que la centralisation présente des avantages sur les plans de l'efficacité et de l'uniformité et n'empêche pas d'établir des liens avec les plans de développement économique qui seront élaborés pour chaque zone.

Comme la plupart des zones n'auront pas établi de plan de développement économique avant la fin du PDES, la question n'est pas importante pour le programme en soi, mais elle aura une importance cruciale pour les programmes d'emploi de l'avenir.

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

**Constatation :**            On a constaté une dichotomie fondamentale entre les partenaires quant à savoir si les clients du programme étaient des entreprises ou des chômeurs tributaires de programmes de soutien du revenu ou qui risquaient de le devenir.

On a défendu énergiquement les deux points de vue qui ont fait l'objet de longues discussions au cours d'entrevues réalisées auprès de personnes-ressources clés. Beaucoup d'entre elles (qui provenaient en grande partie, mais non exclusivement, d'organismes de développement économique) étaient d'avis que le programme devait stimuler les possibilités d'emploi en aidant les entreprises des secteurs de croissance à créer de nouveaux emplois et en réduisant au minimum le risque inhérent au lancement et à l'expansion d'une entreprise. Pour ces personnes, le choix des bonnes entreprises constituait l'enjeu clé et elles n'accordaient aucune importance aux caractéristiques des



personnes employées. Elles justifiaient leur position en affirmant que les emplois créés dans des secteurs de croissance entraîneraient l'emploi de personnes qui risquaient de devenir dépendantes (puisque le nombre total d'emplois augmenterait) et que l'approche directe n'était pas nécessairement meilleure.

D'autres personnes-ressources clés ont soutenu l'orientation de la proposition d'origine. Elles étaient d'avis que le taux de chômage élevé qui règne à Terre-Neuve risque fort de détériorer le capital humain et que beaucoup de personnes risquent énormément de devenir chômeurs chroniques. Comme il se peut que les employeurs ne considèrent pas ces personnes comme des employés à rechercher, une subvention salariale peut inciter les employeurs qui ont l'intention d'embaucher face à des perspectives de croissance à recruter des représentants de ce groupe. Ces personnes considèrent les entreprises de secteurs de croissance comme des moyens efficaces d'aider les véritables clients du programme — les personnes tributaires du soutien du revenu ou qui risquent de le devenir.

La dichotomie n'a pas été tranchée et a eu des répercussions sur les projets approuvés dans le cadre du programme. À la suite d'entrevues réalisées auprès de personnes-ressources clés et d'une analyse des documents du programme, nous avons dégagé quatre catégories de projets subventionnés dans le cadre du programme :

### ***Catégorie 1 Subventions de fonds de roulement à des entreprises du secteur privé***

Les entreprises dont les possibilités de croissance étaient bien définies ont été admises au programme à condition que les emplois en cause soient nouveaux et puissent être de longue durée et durables. Les demandes des entreprises des secteurs de croissance avaient plus de chances d'être étudiées favorablement. On n'a pas donné suite aux demandes d'entreprises qui faisaient concurrence directement à d'autres entreprises de Terre-Neuve (ou qui le feraient dans le cadre de l'initiative proposée), surtout si les deux entreprises ou toutes les entreprises en cause servaient un marché local limité bien desservi. Au cours de l'étude des demandes, on a tenu compte de l'effet d'entraînement des postes proposés et de la disponibilité de candidats qui risquaient de dépendre des programmes de soutien du revenu. Néanmoins, les entreprises de secteurs de croissance dont les plans permettraient

- d'offrir de nouveaux services à un marché local,
- de fournir des biens ou des services actuellement importés,
- d'exporter des biens ou des services,

avaient des chances d'être acceptées dans le programme même si l'effet d'entraînement était flou ou si les personnes susceptibles d'être embauchées ne risquaient pas particulièrement d'être tributaires du soutien du revenu.

### ***Catégorie 2 Subventions salariales à des entreprises du secteur privé***

Les entreprises de cette catégorie ressemblaient en général à celles de la catégorie 1, sauf que l'on a recruté dans des postes subventionnés des personnes qui risquaient d'être tributaires de programmes de soutien du revenu.

Comme les entreprises de la catégorie 1, celles de la catégorie 2 ont été évaluées en fonction de leur aptitude à offrir un emploi de longue durée aux personnes qu'elles proposaient de recruter, ou de leur volonté de le faire.

Comme dans le cas des entreprises de la catégorie 1 aussi, on n'a pas donné suite aux propositions qui créeraient de la concurrence à des entreprises existantes de Terre-Neuve sur un petit marché bien desservi.

### ***Catégorie 3 Nouvelles entreprises du secteur sans but lucratif offrant des possibilités d'emploi de longue durée***

Les propositions du secteur sans but lucratif ont été étudiées favorablement lorsqu'elles présentaient de fortes possibilités de durabilité. Habituellement, ces propositions devaient démontrer de solides possibilités de production de revenus qui permettraient de maintenir les postes une fois terminé le financement accordé en vertu du programme. Dans le cadre du programme, on a accordé, par exemple, des fonds à des troupes de théâtre et à des organisations sans but lucratif exploitant des boutiques d'artisanat à des attractions touristiques importantes. On a examiné plutôt favorablement les demandes qui présentaient des possibilités de développement économique et de retombées économiques en augmentant par exemple l'attrait touristique d'une région en particulier.

### ***Catégorie 4 Nouvelles entreprises du secteur sans but lucratif présentant des possibilités de développement économique ou de développement des compétences spécialisées des travailleurs***

On a approuvé des propositions du secteur sans but lucratif même si elles étaient de nature saisonnière et si les possibilités d'emploi durable qu'elles offraient étaient nulles ou limitées. On n'a pas étudié les propositions dont les auteurs demandaient du financement de base ou qui comportaient des activités de création d'emplois «artificiels». Les propositions comportant la mise en place d'une infrastructure qui aurait des retombées économiques dans une région en particulier ont toutefois été étudiées, surtout si elles entraînaient aussi

l'acquisition de nouvelles connaissances spécialisées par des employés tributaires de programmes de soutien du revenu.

**Constatation :** Des procédures satisfaisantes visaient à assurer que les personnes employées dans le cadre du programme satisfaisaient aux conditions fondamentales. L'approbation de projets qui accordaient en réalité une subvention de fonds de roulement à des entreprises de secteurs de croissance s'écartait toutefois du principe selon lequel les personnes qui avaient les besoins les plus grands avaient accès au programme.

Conformément aux objectifs du programme et aux conditions des projets, il suffisait que les personnes employées à des projets approuvés soient sans travail ou sous-employées (travaillant moins de 20 heures par semaine) au moment de l'embauche. ERT a mis au point des procédures pour assurer que les employeurs étaient informés régulièrement de ces exigences et s'engageaient par contrat à s'y conformer.

Le mandat de la présente évaluation est un peu plus précis en ce qui a trait au groupe cible du programme :

*On veut créer de l'emploi pour 2 000 personnes sans travail et sous-employées qui sont tributaires des programmes de soutien du revenu ou qui risquent de le devenir.*

«La dépendance du soutien du revenu» n'est pas un concept simple dans l'économie de Terre-Neuve. Un taux de chômage global élevé, un taux relativement bas d'activité dans la population active<sup>12</sup>; et la nature saisonnière d'un grand nombre des emplois qui existent en réalité se conjuguent pour créer une situation où beaucoup de Terre-Neuviens touchent des prestations du soutien du revenu à un moment donné au cours de l'année. C'est vrai dans le cas des participants au PDES. L'enquête effectuée auprès de 130 personnes employées dans le cadre du PDES a révélé que :

- 62,3 pour cent des personnes employées avaient touché des prestations d'assurance-chômage à un moment donné au cours de l'année

---

<sup>12</sup>

Qui est fort probablement attribuable, du moins en partie, aux personnes qui ne cherchent pas activement un emploi à cause de la pénurie de débouchés mais qui accepteraient facilement un emploi disponible.

précédente. Environ la moitié d'entre elles avaient touché de l'assurance-chômage pendant six mois ou moins;

- 18,5 pour cent des intéressés avaient touché des prestations d'aide sociale au cours de l'année précédente. Moins de la moitié de ces personnes avaient touché de l'aide sociale pendant toute la période de 12 mois.

On ne sait pas trop si le recours au soutien du revenu annonce une **dépendance** future du soutien du revenu, ni ce que veut dire exactement la dépendance. La question de savoir si les personnes employées avaient des chances de l'être sans le programme pourrait constituer un autre indicateur. Si l'on se fie à la conception du programme et aux renseignements fournis par les personnes-ressources clés, on n'a pas fait beaucoup d'efforts pour cibler des personnes qui, autrement, auraient peu de chances d'obtenir un emploi. Des résultats d'enquête indiquent qu'un pourcentage important des participants étaient d'avis que, sans l'appui fourni par le programme, ils auraient été au travail ou aux études au moment de l'enquête :

- 44,6 pour cent étaient d'avis qu'ils seraient actuellement en chômage s'ils n'avaient pas obtenu un emploi dans le cadre du PDES;
- 10,0 pour cent ont indiqué qu'ils seraient probablement aux études;
- 41,5 pour cent ont indiqué qu'ils travailleraient probablement<sup>13</sup>.

**Constatation :** On n'a mis au point aucun mécanisme efficace pour identifier des postes qui pourraient être occupés par des candidats BAS qualifiés. Cependant, lorsque l'approbation d'une demande était conditionnelle au recrutement d'un BAS, le MDSS a effectué un suivi auprès des employeurs de candidats possibles. On n'a éliminé la condition relative au statut de BAS que lorsque le MDSS a attesté qu'il n'y avait pas de candidat BAS qualifié.

Les entrevues réalisées auprès de personnes-ressources clés et notre participation à une réunion du Comité d'examen et d'évaluation ont démontré clairement que les décisions relatives à la possibilité de placer des BAS dans un emploi en

---

<sup>13</sup> 78 pour cent de ces personnes s'attendaient à avoir trouvé un emploi à Terre-Neuve, tandis que les autres s'attendaient à avoir quitté la province pour trouver un emploi.

particulier étaient prises au hasard et de façon un peu arbitraire. Il ne semble pas y avoir de mécanisme qui contribue au processus décisionnel quant à savoir s'il était réaliste de s'attendre à trouver des candidats qualifiés parmi les BAS.

Cette lacune semble avoir eu certaines conséquences :

- elle a limité en fait la participation des BAS au programme en ce qui concerne à la fois le nombre et le type de postes. Comme ces renseignements n'existaient pas, le Comité d'examen et d'évaluation a eu la tâche difficile d'identifier des BAS que l'on pourrait placer. Des entrevues réalisées auprès de personnes-ressources clés ont démontré que les projets approuvés à condition que l'on y place des BAS étaient choisis habituellement parmi les projets qui exigeaient des employés des qualités et une expérience minimales. En outre, les membres du Comité en sont venus à considérer les 20 pour cent de BAS à placer comme un quota à atteindre et non comme un taux minimal acceptable de participation;
- elle a créé un écart conceptuel important entre deux types de projets — les projets destinés aux BAS et les autres. Dans le premier cas, la subvention était clairement liée au choix d'employés, tandis que dans le deuxième, la subvention était liée bien plus au projet qu'aux caractéristiques des personnes employées. Même si la nature du traitement (c.-à-d. subvention salariale) était conforme aux deux types de projets, les répercussions recherchées étaient très différentes. La conception du programme n'a néanmoins pas encore évolué pour inclure des dispositions qui pourraient maximiser les retombées de chacun des deux types de projets;
- elle a peut-être aggravé le stigmata lié au statut de bénéficiaire d'aide sociale.

Cependant, lorsqu'un projet a été approuvé à condition que l'on embauche des BAS, le MDSS a collaboré avec les employeurs pour les aider à trouver des personnes qualifiées convenables. Lorsqu'on n'a pu en trouver, on a pu laisser tomber la condition relative au statut de BAS, mais seulement après avoir obtenu l'autorisation du MDSS.

**Constatation :** Les projets approuvés pour le secteur sans but lucratif offrent plus de possibilités d'embaucher des personnes qui risquent de dépendre du soutien du revenu.

Comme on l'a indiqué ci-dessus, deux types de projets ont été approuvés dans le cas du secteur sans but lucratif. La première catégorie comportait des postes qui pourraient être durables. La deuxième était celle des postes dont la nature à court terme était reconnue mais qui devaient avoir des retombées de longue durée en étendant l'infrastructure économique de la province. À cause des réductions du financement de base qui leur est accordé, les groupes sans but lucratif sont devenus très tributaires de programmes comme le PDES dans les efforts qu'ils déploient pour lancer des initiatives qui ont des objectifs économiques et sociaux. Les publications et les renseignements fournis par des personnes-ressources clés indiquent que le secteur privé peut éviter un programme ciblé de subventions salariales s'il s'intéresse à la capacité des membres de la population cible d'être des employés efficaces. Les organismes sans but lucratif sont toutefois moins susceptibles d'avoir ce loisir. Des personnes-ressources clés ont indiqué qu'il y avait plus de chances que l'approbation de projets destinés au secteur sans but lucratif soit liée à l'embauche des personnes qui risquent de dépendre du soutien du revenu.

**Constatation :** Le niveau d'activité dans le cadre du PDES a été très inférieur à ce qu'on avait prévu et le programme n'a pas stimulé l'économie de Terre-Neuve et du Labrador autant qu'on l'avait prévu.

Des documents sur le programme indiquent que celui-ci vise à créer de l'emploi pour 2 000 personnes sans travail ou sous-employées. En réalité, au cours de l'été 1995, 160 participants avaient en fait été embauchés dans le cadre du programme et le Comité de gestion des IS avait réaffecté une partie du financement prévu à l'origine pour le PDES à d'autres programmes des Initiatives stratégiques. Le 29 février 1996 — un mois avant la date limite d'approbation des projets — 352 personnes avaient obtenu un emploi dans le cadre du programme. Deux cent vingt-six autres postes avaient été approuvés, mais on ne sait pas trop combien seront dotés. Des emplois ont été approuvés mais non dotés pour les raisons suivantes :

- il y a eu d'importants retards entre l'approbation et la mise en oeuvre d'un grand nombre de projets<sup>14</sup>;
- dans le cadre de certains projets approuvés, on a embauché — du moins jusqu'à maintenant — moins de personnes qu'on a approuvé de postes;

---

<sup>14</sup> Parce que beaucoup de projets constituent, comme on l'avait prévu, de nouvelles entreprises ou des expansions d'entreprises existantes. Dans nombre de cas, ces projets dépendent de certains facteurs autres que l'approbation du PDES.

- certains projets approuvés ont été annulés.

On prévoit encore d'autres placements dans le cadre du programme. Certains des postes approuvés mais qui n'ont pas encore été dotés le seront. En outre, de nouveaux projets seront approuvés en mars 1996. Or, comme le paiement des subventions salariales doit cesser le 31 mars 1997, certains des postes qui restent à doter pourront être subventionnés pendant moins longtemps que les 12 mois prévus.

Cette activité réduite est attribuable à un certain nombre de facteurs :

- le programme représente un écart important par rapport aux programmes d'emploi utilisés auparavant à Terre-Neuve et au Labrador. L'ampleur du changement, le nombre important de partenaires et leurs perspectives diverses sont des facteurs qui ont tous constitué des obstacles importants à la conception du programme. Comme la conception du programme n'était pas claire, les partenaires hésitaient à en pousser la promotion;
- l'intervention des ODDE a été moins efficace qu'on l'avait prévu lorsqu'il s'est agi de trouver des entreprises auxquelles offrir le programme. Entreprise Terre-Neuve et Labrador est le seul organisme à avoir identifié et évalué de nombreuses entreprises ou organisations. Sur 345 propositions reçues, ERT en a éliminé 82. ETNL a évalué 218 (82,9 pour cent) des 263 propositions restantes :

Organisme/ministère	Demandes évaluées	Pourcentage
Entreprise Terre-Neuve et Labrador	218	82,9
Agence des perspectives économiques du Canada atlantique	17	6,5
Centres d'aide aux entreprises	17	6,5
Banque développement du Canada	6	2,3
Ministère de l'Industrie, du Commerce et de la Technologie	5	1,9
Total	263	100,0

Sur les 263 propositions évaluées, 173 avaient été approuvées le 29 février 1996. Trente-huit autres étaient à l'étude et aucune décision n'avait encore été prise. On a rejeté 127 des propositions reçues<sup>15</sup>. Douze propositions ont été retirées et 22 ont été annulées.

<sup>15</sup>

Ce total comprend les 82 propositions exclues par ERT avant l'évaluation.

- de l'avis de certaines personnes-ressources clés, il se peut que le secteur privé ne puisse absorber le nombre élevé de placements prévu. Plus particulièrement, en concentrant les efforts sur les secteurs de croissance, on a limité le nombre de débouchés disponibles puisque les secteurs de croissance sont ceux qui offrent des possibilités d'avenir. En général, ces secteurs d'activité ne sont pas très développés pour le moment.

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

**Constatation :**        Le programme est très attentif aux besoins des employeurs.

Dans le cadre du sondage réalisé auprès de 48 employeurs :

- 30 (62,5 pour cent) ont indiqué qu'ils n'auraient pu embaucher sans le programme<sup>16</sup> et à peu près tous les employeurs chez lesquels on a approuvé plusieurs postes n'auraient pas embauché du tout ou auraient embauché moins de personnes;
- 31 (65 pour cent) ont affirmé que le mécanisme de demande n'était «pas complexe du tout». Un seul l'a jugé très complexe;
- 44 (91,7 pour cent) ont déclaré que les dirigeants du programme collaboraient à fond et les autres ont dit qu'ils collaboraient un peu;
- quatre seulement (8,4 pour cent) étaient soit insatisfaits, soit très insatisfaits de la procédure à suivre pour recouvrer les subventions salariales. Les préoccupations de toutes ces personnes portaient sur le temps qu'il faut attendre pour recevoir les fonds.

*Les employeurs qui ont participé au groupe de discussion se sont montrés très élogieux à l'égard du programme. Plus précisément,*

- des employeurs ont fait remarquer que la durée et le montant de la subvention salariale leur permettaient d'utiliser efficacement les employés et de les intégrer dans leurs plans à long terme. Certains employeurs ont dit avoir pu embaucher plus de candidats qualifiés qu'ils auraient

---

<sup>16</sup> Ce pourcentage s'applique à la fois aux employeurs du secteur privé et à ceux du secteur sans but lucratif.



autrement pu le faire et avoir pu investir dans la formation des personnes en cause;

- des employeurs ont signalé que le programme leur laissait suffisamment de marge de manoeuvre pour maximiser le rendement de leur investissement dans l'emploi. Ils ont signalé qu'on les a laissés fixer la date de début et qu'ils n'ont embauché personne avant d'en avoir eu besoin. On a signalé aussi que la flexibilité à l'égard des candidats embauchés leur a permis de trouver les meilleures personnes disponibles et ne les a pas obligés à «embaucher des personnes non employables»;
- des employeurs ont signalé la qualité de l'administration du programme. Un employeur a affirmé que ses appels téléphoniques lui ont toujours été retournés le jour même ou le lendemain et les autres étaient du même avis. Tous ont signalé que ce n'est pas ce qu'ils avaient connu auparavant dans le cadre de programmes gouvernementaux.

**Constatation :** Si le programme n'a pas fourni d'aide spéciale aux employés — aide particulière au programme ou grâce à des liens établis avec d'autres programmes — les employés ont été très satisfaits du programme parce qu'ils occupaient — grâce à l'appui fourni par le programme — des postes réels qui présentaient des possibilités à long terme.

*Au cours du sondage effectué auprès de 130 participants :*

- 95,4 pour cent ont répondu qu'ils contribuaient «beaucoup» à leur entreprise ou organisation<sup>17</sup>;
- 3,9 pour cent seulement ont jugé leur emploi médiocre ou très médiocre lorsqu'il s'agissait de savoir ce qu'ils devaient faire;
- 6,1 pour cent seulement ont jugé leur emploi médiocre ou très médiocre quant aux possibilités d'apprendre;
- 8,4 pour cent seulement ont jugé leur emploi médiocre ou très médiocre quant aux commentaires sur leur rendement;
- 8,4 pour cent seulement ont jugé leur emploi médiocre ou très médiocre quant au traitement reçu de la direction;

---

<sup>17</sup> Personne n'a répondu «à peine» ou «pas du tout» à cette question.

- 5,4 pour cent seulement ont jugé leur emploi médiocre ou très médiocre pour ce qui est de leur fournir l'expérience dont ils ont besoin;
- 39,2 pour cent ont indiqué qu'ils avaient reçu de la formation dans le cadre de leur emploi. Sur ceux qui ont reçu de la formation, 90 pour cent l'ont jugée suffisante pour leur permettre de travailler efficacement. Parmi ceux qui n'ont pas reçu de formation, 82,3 pour cent ont reconnu ne pas en avoir besoin pour faire leur travail.

---

## 3.2 Conception et réalisation du projet

---

**Question 4**                    **Quels 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, ODDE, employeurs) sont-ils énoncés clairement et assumés?**

**Constatation :**            Les faiblesses des structures organisationnelles liées au programme étaient importantes et découlent du fait que les partenaires ne se sont pas entendus clairement sur les rôles et les objectifs du programme, ainsi que de l'éventail divers (qui en découle) des projets étudiés dans le cadre du programme.

Pour répondre à la question 2, nous décrivons les deux points de vue des partenaires en ce qui a trait aux buts du programme. Nous avons aussi établi quatre catégories de projets qui, sauf erreur, ont reçu de l'appui dans le cadre du programme. Si l'établissement des catégories découle en grande partie d'entrevues effectuées auprès de personnes-ressources clés, elles ont été établies par l'équipe d'évaluation (c.-à-d. GGI et IDRH). Les catégories n'ont certainement pas été imaginées au début du programme, mais elles reflètent assez fidèlement ce qui s'est fait dans le cadre du programme.

Les structures organisationnelles élaborées dans le cadre du programme ont nécessité un partenariat étendu entre des ministères et organismes gouvernementaux. Ces intervenants sont tous chargés d'élaborer des politiques et de réaliser des programmes afin de stimuler l'économie. Certains d'entre eux doivent aussi fournir du soutien du revenu à des particuliers. Les philosophies, les démarches et les structures organisationnelles varient toutefois énormément.

Par exemple, les organismes de développement économique aident les entreprises nouvelles ou en expansion. Lorsqu'ils choisissent des entreprises à appuyer, ils évaluent dans quelle mesure l'entreprise peut mettre en oeuvre avec succès les mesures qu'elle propose et déterminent en outre si un projet proposé peut donner à l'entreprise un avantage concurrentiel injuste sur sa concurrence. Ils ne s'intéressent pas en général aux caractéristiques des personnes que pourront employer les entreprises qu'ils appuient. Les ministères chargés de stimuler l'emploi (p. ex., DRHC, ERT et, à un degré moindre, le MDSS) fonctionnent très différemment. Dans le cadre des programmes de placement et de formation en cours d'emploi, ils s'intéressent au besoin de travailler de l'intéressé et à la qualité et à la pertinence de la possibilité d'emploi par rapport au besoin des personnes à placer. On voit facilement que malgré ces démarches très différentes, il y a quand même un chevauchement important entre les responsabilités des deux types d'organisations. Les entreprises qui ont l'appui d'organismes de développement économique créent habituellement de nouveaux emplois. De même, les ministères qui ont recours aux subventions salariales ou à la formation en cours d'emploi choisiront souvent des entreprises nouvelles et des entreprises en expansion pour y placer des travailleurs. Les partenariats entre ces organisations constituent clairement une expérience valable qui est conforme à la philosophie du Programme des initiatives stratégiques, ainsi qu'à celle du Plan économique stratégique de la province. Il est tout aussi clair que ces partenariats connaîtraient inévitablement des difficultés.

Un deuxième exemple des difficultés inhérentes au partenariat est lié aux structures organisationnelles et aux démarches différentes. Nous allons illustrer cet exemple par les trois ministères qui interviennent dans les programmes d'emploi (DRHC, ERT et MDSS). ERT est une organisation très centralisée qui a ses bureaux à St. John's. DRHC et le MDSS, eux, ont une structure décentralisée. Si les trois ministères ont eu recours à des initiatives semblables (p. ex., subventions salariales), ils abordent la mise en oeuvre de ces programmes de façons très différentes :

- la stratégie d'ERT consisterait habituellement à «vendre» le programme aux employeurs et à évaluer les demandes reçues en fonction de l'observation des conditions du programme. Les exigences relatives aux personnes employées sont définies clairement aux employeurs approuvés et sont énoncées dans un contrat entre le ministère et l'employeur. Le recrutement des employés incombe habituellement à l'employeur;
- DRHC indiquerait le nombre de placements disponibles dans le cadre d'un programme national ou régional à chaque Centre d'emploi du Canada (CEC) qui serait chargé directement de mettre en oeuvre le programme dans sa région. Le marketing des programmes s'adresserait

habituellement à la fois aux employeurs et aux particuliers. Chaque CEC aurait aussi tendance à participer plus directement à l'identification et à la sélection des candidats. Dans le modèle de DRHC, la sélection d'un candidat incombe à l'employeur, mais il y a plus de chances que les employeurs reçoivent une liste des candidats convenables ou — s'ils ont un candidat proposé — que le Ministère approuve leur choix; et

- le modèle du MDSS est différent lui aussi. Les programmes d'emploi du ministère sont liés directement à la volonté d'un employeur d'embaucher un des clients du ministère (bénéficiaires d'aide sociale). Comme ceux de DRHC, les programmes du MDSS sont réalisés au moyen d'une structure décentralisée. Il existe toutefois certaines différences entre les façons de procéder des deux organisations. Tout d'abord, le MDSS est plus décentralisé et compte beaucoup plus de bureaux que DRHC. Deuxièmement, le marketing auprès des particuliers et des employeurs est plus direct. Les chargés de dossier du MDSS devraient habituellement identifier des clients qui constituent des candidats convenables et disposés et chercher des employeurs disposés à les embaucher.

Même si les trois ministères partagent une partie de la même philosophie en ce qui concerne les types d'interventions qui conviennent et peuvent traiter avec certaines des mêmes personnes et certains des mêmes employés, leurs démarches différentes constituent un obstacle important au partenariat.

Enfin, le très grand nombre des entités gouvernementales<sup>18</sup> qui interviennent dans le partenariat du PDES a posé des défis et des difficultés supplémentaires surtout parce que le Programme des initiatives stratégiques a été mis en oeuvre rapidement.

Les quatre catégories de projets que nous avons établies<sup>19</sup> ont évolué à mesure que chaque organisation a cherché à appuyer des projets qu'elle jugeait valables et que les autres partenaires trouveraient conformes aux conditions du programme. Comme les partenaires ne se sont jamais entendus sur ce qu'il

---

<sup>18</sup> Au total, 10 ministères et organismes des gouvernements fédéral et provincial ont participé au programme, outre les centres d'aide aux entreprises dans toute la province.

<sup>19</sup> Ces catégories sont de nature conceptuelle et certains projets approuvés ont des caractéristiques de plus d'une catégorie.

fallait faire, ils n'ont pas établi de procédures ni défini les responsabilités : les points forts de chaque partenaire ont donc servi à assurer qu'on agissait du mieux possible.

Si les quatre catégories de projet qui ont fait leur apparition avaient été conceptualisées — et il est possible de défendre chacune d'entre elles — il serait devenu clair qu'elles exigeaient toutes des moyens d'exécution différents et que les rôles des partenaires auraient été différents selon les catégories. On a défini des catégories ou des cheminements distincts dans les deux autres programmes inclus dans la proposition de Terre-Neuve liée aux initiatives stratégiques (c.-à-d. le PETAD et le PTSE). Ces cheminements différents s'adressaient à des groupes de clients différents et comportaient des programmes distincts. Dans le cadre du PDES, ces distinctions n'ont pas été reconnues clairement, en partie à cause des similitudes apparentes dans la nature des programmes. Il y avait toutefois d'importantes différences à la fois quant aux types de projets et au cadre conceptuel de l'aide fournie :

- pour ce qui est des différences entre les projets, prenons les deux exemples qui suivent : un projet à St. John's parrainé par un organisme sans but lucratif comportait le placement de 10 personnes qui dépendaient du soutien de revenu. Le projet prévoyait la construction de sentiers de promenade dans la région de St. John's. Le projet peut être inclus dans les catégories 3 et 4. Il a été approuvé à la fois à cause de la contribution qu'il pourrait apporter à St. John's comme destination touristique (aménagement d'infrastructure) et parce qu'il permettrait d'améliorer les compétences des personnes placées qui risquaient autrement de devenir de plus en plus détachées du marché du travail. Un deuxième projet prévoyait le placement de deux programmeurs d'ordinateur dans une petite entreprise de création de logiciels très spécialisés. On a établi que l'entreprise pouvait répondre aux besoins d'un créneau précis et qu'elle avait un plan d'affaires réaliste. On lui a offert des subventions salariales afin de lui permettre d'avancer plus rapidement que ses ressources ne lui auraient autrement permis de le faire pour lancer son produit sur le marché. Ce projet fait clairement partie de la catégorie 1. Les deux projets offrent des avantages évidents et soulèvent tous deux des préoccupations évidentes au sujet de la pertinence de l'intervention du gouvernement. Les projets n'ont toutefois presque rien en commun et la conception d'un seul programme pour faire face à un tel éventail de projets a nécessité beaucoup de flexibilité;
- les subventions salariales ont servi dans tous les projets, mais l'assise conceptuelle de ce traitement diffère selon les catégories. Les experts cités dans l'analyse documentaire ont appuyé en général les subventions salariales, mais ils ont présenté de nombreuses mises en garde et défini

des risques très précis (ainsi que des considérations conceptuelles connexes) liés à leur utilisation. Dans la plupart des discussions sur les subventions salariales, on distingue les subventions salariales générales des subventions salariales ciblées. Les subventions salariales générales visent à inciter des entreprises à créer des emplois qu'elles ne créeraient pas autrement, ou dont elles reporteraient la création à plus tard. Les subventions salariales générales n'ont pas la faveur de la plupart des experts, mais elles sont considérées comme des plus appropriées dans une économie à chômage élevé comme celle de Terre-Neuve et du Labrador. Lorsque l'on conçoit un programme de subventions salariales générales, l'évaluation des demandes porte notamment sur la viabilité de l'entreprise, vise à assurer que le projet ne lui procure pas un avantage concurrentiel injuste<sup>20</sup> et que les embauches subventionnées augmentent vraiment l'effectif. (c.-à-d. qu'elles n'auraient pas eu lieu sans la subvention). Les subventions salariales ciblées, elles, visent à inciter les employeurs à embaucher des personnes qu'ils pourraient autrement éviter. Habituellement, les subventions salariales ciblées sont offertes aux employeurs disposés à embaucher des personnes qui ont un désavantage perçu ou réel au plan de l'emploi<sup>21</sup>. Le filtrage des demandes de subventions salariales ciblées vise avant tout à déterminer si la personne qui sera embauchée appartient vraiment à la population cible. On ne tient généralement pas compte de l'effet d'entraînement. On suppose qu'une personne aurait été embauchée sans la subvention, puisque celle-ci est liée à la personne et non à l'emploi. Le PDES est un programme à la fois de subventions salariales ciblées et de subventions salariales générales. Dans celui des projets des catégories 1 et 3, le PDES offrait une subvention salariale générale parce que les projets présentaient des possibilités de croissance économique. Dans le cas des projets des catégories 2 et 4, on a offert une subvention salariale ciblée parce que ces projets pouvaient fournir de l'emploi à des personnes qui, autrement, seraient désavantagées sur le marché du travail et risquaient de voir un chômage prolongé dégrader leurs compétences spécialisées.

---

20 Des experts indiquent qu'il est préférable de mettre la subvention à la disposition d'entreprises concurrentes plutôt que de rejeter des demandes lorsque la subvention pourrait avoir une incidence défavorable sur d'autres entreprises.

21 L'expérience citée dans l'analyse documentaire indique que ces programmes ont plus de chances d'être efficaces lorsque le désavantage au plan de l'emploi est perçu puisque les employeurs ne garderont normalement pas des employés moins productifs après l'expiration de la subvention et éviteront souvent les personnes vraiment non productives même si on leur offre une subvention.

Étant donné que le PDES a été conçu et mis en oeuvre comme un seul programme, il comportait des dispositions limitées afin de faire face comme il se doit aux risques reconnus qu'entraîne l'utilisation des subventions salariales. De même, comme les buts différents n'ont jamais été reconnus clairement, il n'a pas été possible d'élaborer des procédures de conception et de mise en oeuvre de programmes qui permettraient de tirer le meilleur parti possible des points forts des partenaires. Par exemple, les projets que nous avons classés dans la catégorie 1 prévoyaient essentiellement l'octroi de subventions de fonds de roulement à des entreprises nouvelles ou en expansion. De tels programmes semblent prévus clairement dans le mandat des ODDE<sup>22</sup> et il est clair qu'on a besoin de leurs compétences en évaluation de la viabilité et en analyse de la concurrence. Comme les subventions sont liées à la création d'emplois, ERT ou DRHC seraient des partenaires logiques qui pourraient fournir des compétences spécialisées dans les domaines suivants :

- élaboration de processus afin de réduire au minimum la perte de capacité (qui consiste à subventionner des embauches qui auraient eu lieu sans la subvention);
- élaboration de procédures afin de réduire au minimum les effets de déplacement (mise à pied d'employés actuels afin de bénéficier de la subvention pour embaucher de nouveaux employés);
- aide accordée aux employeurs, au besoin, pour trouver des candidats aux postes subventionnés.

Dans le cas des projets de la catégorie 2, les rôles des partenaires seraient très différents. Le rôle des ODDE serait limité à l'élaboration de processus qui garantiraient la viabilité des entreprises participantes. ERT, DRHC et le MDSS devraient jouer en l'occurrence des rôles beaucoup plus importants et viseraient avant tout à élaborer et à mettre en oeuvre des processus qui garantiraient que les personnes embauchées sont bien celles que visait le programme et qui aideraient les employeurs à trouver des candidats qualifiés. Les employeurs ou leurs employés pourraient aussi avoir besoin d'autres programmes ou services de ces ministères afin de réduire au minimum les répercussions que les désavantages, sur le plan de l'emploi, des personnes ciblées pourraient avoir sur la productivité des travailleurs.

---

<sup>22</sup>

Même s'ils ont eu tendance à éviter cette façon de procéder dans leurs propres programmes.

Comme ces deux groupes très différents de projets ont reçu de l'appui dans le cadre du même programme et comme ces différences n'ont jamais été conceptualisées, les rôles des partenaires ont suscité la confusion.

En résumé, la démarche de partenariat prévue dans le cadre du PDES a posé d'énormes défis à cause du nombre important de partenaires et des différences importantes entre eux quant à leurs démarches conceptuelles et à leurs structures de prestation. Comme on disposait de peu de temps pour la conception et la mise en oeuvre du programme, on n'a pas surmonté ces défis et le partenariat n'a pas réalisé son potentiel. Au lieu d'un partenariat, le programme a été défini par l'intervention de nombreuses organisations dont chacune essayait d'obtenir des fonds du programme pour chercher à atteindre ses propres objectifs. Des personnes-ressources clés de toutes les organisations ont néanmoins appuyé fortement le maintien de la démarche de partenariat. Pour que le partenariat réalise son potentiel, il faudra probablement :

- élaborer un cadre conceptuel où l'on reconnaît qu'un traitement commun (c.-à-d. les subventions salariales) a des répercussions et des risques différents selon les conditions d'accès et selon les clients et les intervenants visés. Ces efforts pourraient s'inspirer des quatre catégories définies dans la présente évaluation;
- élaborer un cadre opérationnel qui établit des objectifs opérationnels et des budgets pour chacun des cheminements conceptuels inclus dans le programme. À cette fin, la direction devra décider clairement si les programmes à venir doivent cibler chacune des quatre catégories de projets et si l'on affectera des budgets à chaque catégorie;
- élaborer des concepts, des structures opérationnelles et des rôles appropriés pour les divers partenaires dans le cas de **chacun** des cheminements opérationnels inclus dans le programme.

**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?**

**Constatation :** Les procédures et la politique budgétaire du gouvernement ont constitué une contrainte importante dans le cas des projets mettant en cause des entreprises nouvelles ou en expansion.



Les dirigeants d'ERT avaient de l'expérience surtout des programmes qui s'adressent à des entreprises établies et à des organisations sans but lucratif. Dans ces cas, on peut s'attendre à ce que la plupart des projets approuvés avancent rapidement. Les administrateurs de programme peuvent ainsi prévoir les dépenses et déterminer les engagements budgétaires précis qui découlent de l'approbation de projets. Ce n'est pas ce qui s'est passé dans le cas du PDES. Il y a eu un retard important entre l'approbation des projets du secteur privé et leur aboutissement, et certains projets approuvés ne sont pas encore commencés ou se déroulent sur une échelle très réduite. Les retards et les annulations sont attribuables au fait que les projets étaient aussi liés à des événements autres que l'approbation de la proposition présentée dans le cadre du PDES.

Il en a découlé des préoccupations au sujet de la péremption des fonds, ce qui serait difficile à défendre dans le cas d'un programme d'emploi dans une province où le chômage est tellement élevé. Plus particulièrement, des projets approuvés au début du programme ont entraîné, pour les exercices 1994-1995 et 1995-1996, des engagements budgétaires précis fondés sur les dates de début et la durée prévues des projets. Lorsque des projets ont été retardés, les dépenses prévues pour l'exercice 1994-1995 ont diminué et il est devenu évident que l'on risquait la péremption d'une grande partie du financement du programme pour l'année en cause. C'est notamment pourquoi, selon des personnes-ressources clés, on a augmenté le nombre des projets approuvés pour le secteur sans but lucratif afin de réduire la péremption des fonds.

ERT a essayé de faire face à ces retards en approuvant des projets à condition qu'ils aillent de l'avant dans un délai précis, ce qui n'a cependant pas été tout à fait efficace. Des personnes-ressources clés d'organismes de développement économique ont signalé que de tels retards sont habituels lorsqu'on traite avec ce groupe de clients et que l'organisme chargé de la prestation du programme doit fonctionner avec assez souplesse pour que les retards inévitables ne causent pas de problèmes graves.

**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 :** Les critères d'admissibilité au projet ont assuré une flexibilité importante qui a permis d'inclure des projets offrant des possibilités d'emploi de longue durée à des personnes sans travail ou sous-employées.

Dans les documents de promotion du programme, on identifie ainsi les candidats (employeurs) admissibles :

*On accordera la préférence aux entreprises nouvelles ou en expansion du secteur privé. On étudiera aussi des demandes d'organismes sans but lucratif qui participent à la création de structures favorisant la croissance de l'économie.*

*On mettra l'accent sur les secteurs de croissance identifiés, qui comprennent les suivants, sans être limités à ceux-ci :*

- ✓ fabrication et transformation;
- ✓ technologie novatrice;
- ✓ industries de l'information;
- ✓ services d'exportation;
- ✓ industries de l'environnement;
- ✓ efficacité énergétique et énergies de remplacement;
- ✓ aquaculture;
- ✓ tourisme d'aventure;
- ✓ industries culturelles.

Les critères d'admissibilité des travailleurs étaient eux aussi non restrictifs :

*Les travailleurs locaux en chômage ou sous-employés qui ont de la difficulté à trouver ou à garder un emploi et qui sont ou peuvent être tributaires de mesures publiques de soutien du revenu.*

On lit aussi dans les documents de promotion :

*Outre les critères d'admissibilité ci-dessus, les propositions seront évaluées en fonction de leur effet d'entraînement, de leurs retombées économiques nettes, de leur viabilité commerciale et des emplois créés.*

**Constatation :** On a préparé des lignes directrices opérationnelles pour évaluer les demandes. Les responsabilités relatives d'ERT et des ODDE ont été définies clairement et étaient appropriées. On n'a toutefois pas mis au point de cadre opérationnel pour choisir des projets parmi les demandes.

Le programme a mis à contribution les compétences spécialisées des ODDE en évaluation de la viabilité et en analyse de la concurrence. Avec l'aide d'employés détachés d'ETNL, ERT a mis au point un sommaire d'évaluation que devaient remplir les ODDE préparant, pour le compte de clients, des demandes

relatives à des projets. Des lignes directrices sur la préparation de sommaires d'évaluation du PDES ont été rédigées et distribuées aux ODDE.

Les membres du personnel d'ERT chargés de l'administration du programme ont :

- examiné les sommaires d'évaluation pour déterminer s'ils étaient complets et conformes aux lignes directrices, et procédé à des suivis auprès de l'ODDE ou du requérant au besoin;
- préparé des renseignements tirés des dossiers d'ERT qui portaient sur la participation antérieure et courante de l'organisme requérant à d'autres programmes d'ERT;
- évalué dans quelle mesure le projet proposé était conforme aux objectifs du programme<sup>23</sup>;
- distribué aux membres du Comité d'examen et d'évaluation ces documents, ainsi que d'autres renseignements pertinents et la recommandation d'ERT.

La troisième étape du processus a été celle de l'étude des demandes par le Comité d'examen et d'évaluation qui, à son tour, a recommandé des projets au Comité de gestion des IS. Beaucoup de personnes-ressources clés ont signalé qu'on n'a jamais mis au point de cadre opérationnel clair sur lequel le Comité d'examen et d'évaluation pourrait s'appuyer pour évaluer les demandes de façon uniforme et prendre des décisions. L'équipe d'évaluation a assisté à une réunion du Comité d'examen et d'évaluation. Au cours de cette réunion, l'étude des projets a porté sur les divers aspects signalés dans les documents relatifs au programme (p. ex., activité dans un secteur de croissance, viabilité, analyse de la concurrence, secteur privé et secteur sans but lucratif, effet d'entraînement, non-déplacement de travailleurs et retombées économiques), ainsi que sur la disponibilité de candidats qualifiés bénéficiant de mesures de soutien du revenu, sur les recommandations d'autres ministères ou organismes et sur la nature des emplois en cause. On ne sait toutefois pas comment certains de ces facteurs ont joué sur le choix des projets dont on a recommandé l'approbation au Comité de gestion. On a toujours analysé les effets de déplacement

---

23

Il n'a pas été question spécifiquement de la conformité aux objectifs du programme dans les sommaires d'évaluation préparés par les ODDE et les responsabilités relatives des ODDE et d'ERT ont été définies comme il se doit.

possibles, la viabilité de l'entreprise<sup>24</sup> et la concurrence, et ces facteurs ont joué clairement sur l'évaluation des projets. On a discuté d'autres facteurs qui n'ont toutefois pas semblé jouer clairement sur la prise de décisions. Des entrevues réalisées auprès de personnes-ressources clés ont indiqué que cette façon non structurée de prendre des décisions a fait son apparition parce qu'on n'a pu trouver aucun ensemble de critères qui entraîneraient l'évaluation positive de tous les projets que les partenaires ont consenti à appuyer dans le cadre du programme. Il s'agit là d'une retombée naturelle du vaste éventail d'activités appuyées dans le cadre du programme, comme on l'a déjà dit.

Cette façon relativement peu structurée de prendre des décisions soulève deux préoccupations. La première est d'ordre opérationnel. Le processus qu'on a suivi pour recommander des projets au Comité de gestion est devenu très tributaire des personnes qui participaient à une réunion donnée. Des membres du Comité d'examen et d'évaluation ont constaté que lorsqu'un d'entre eux ne pouvait se présenter et devait déléguer un substitut, les décisions devenaient très difficiles à prendre.

La deuxième préoccupation a trait à la possibilité que l'on recommande des projets qui peuvent avoir des retombées minimales. Par exemple, le Comité d'examen et d'évaluation a aussi tenu compte de la mesure dans laquelle les demandes entraîneraient des activités supplémentaires et de la disponibilité probable de BAS ou d'autres personnes tributaires de mesures du soutien de revenu qui pourraient occuper les postes. Les projets dont l'évaluation de la viabilité a donné des résultats solides et qui pouvaient présenter des possibilités de croissance économique avaient toutefois des chances d'être acceptés. Si nous comprenons bien les objectifs du projet — et l'expérience passée qui a trait à l'utilisation des subventions salariales — l'effet d'entraînement devrait être un facteur clé dans le cas des projets du secteur privé, sauf s'il est démontré clairement que le projet permettrait d'employer des personnes ayant d'importants désavantages réels ou perçus sur le plan de l'emploi.

Dans le cas du secteur sans but lucratif, les critères ont évolué avec le temps. Au début, on s'attendait à ce que le secteur sans but lucratif participe peu au programme. Il a toutefois produit un grand nombre des premières demandes. Comme le nombre des demandes du secteur privé était limité et comme les

---

24

La «viabilité» a aussi joué un rôle important dans l'évaluation des demandes du secteur sans but lucratif. Le programme a évité plus particulièrement les projets considérés comme du financement de base. Par ailleurs, les demandes du secteur sans but lucratif qui ont démontré leurs possibilités de créer des emplois durables en produisant des revenus ont été évaluées favorablement.

projets approuvés commençaient souvent en retard, on a affecté le financement excédentaire au secteur sans but lucratif. Les critères étaient des critères d'exclusion au début, car on n'étudiait pas les demandes de financement de base ou qui portaient clairement sur des projets de création d'emplois «artificiels». Avec le temps, des critères officieux ont débouché sur des initiatives d'appui qui pourraient créer des emplois durables et des initiatives propices au développement économique et qui pourraient avoir des retombées économiques. Comme dans le cas du secteur privé, toutefois, on n'a pas élaboré de critères clairs d'acceptation.

Comme nous sommes d'avis que le programme appuyait les quatre catégories de projets, les autres évaluations du concept du programme porteront sur chaque catégorie, simplement pour des raisons pratiques, car il n'y a aucun concept idéal pour le vaste éventail des projets appuyés par le programme. Il n'est pas question dans le mandat de l'évaluation de déterminer si chaque catégorie convient. Comme on l'a signalé plus tôt, la direction des organisations partenaires devra décider quel type d'initiatives elle veut chercher à mettre en oeuvre à l'avenir et déterminer le niveau des ressources qu'elle veut affecter à chaque catégorie. Nos constatations et les preuves portent plutôt sur l'efficacité du concept à l'égard de chaque catégorie.

### ***Catégorie 1 Subventions de fonds de roulement à des entreprises du secteur privé***

Les entreprises dont les possibilités de croissance étaient bien définies ont été admises au programme à condition que les emplois en cause soient nouveaux et puissent être de longue durée et durables. Les demandes des entreprises des secteurs de croissance avaient plus de chances d'être étudiées favorablement. On n'a pas donné suite aux demandes d'entreprises qui faisaient concurrence directement à d'autres entreprises de Terre-Neuve (ou qui le feraient dans le cadre de l'initiative proposée), surtout si les deux entreprises ou toutes les entreprises en cause servaient un marché local limité bien desservi. Au cours de l'étude des demandes, on a tenu compte de l'effet d'entraînement des postes proposés et de la disponibilité de candidats qui risquaient de dépendre des programmes de soutien du revenu.

Néanmoins, les entreprises de secteurs de croissance dont les plans permettraient :

- d'offrir de nouveaux services à un marché local,
- de fournir des biens ou des services actuellement importés,
- d'exporter des biens ou des services,

avaient des chances d'être acceptées dans le programme même si l'effet d'entraînement était flou ou si les personnes susceptibles d'être embauchées ne risquaient pas particulièrement d'être tributaires du soutien du revenu.

**Constatation :** Le partenariat existant dans le cadre du PDES n'était pas le moyen idéal de fournir des subventions salariales générales aux entreprises nouvelles ou en expansion. Un partenariat de moindre envergure jouant des rôles différents aurait plus de potentiel pour ce type d'activité.

En particulier, pour offrir cette «catégorie» du programme, il faut des compétences spécialisées en développement économique. Il serait préférable de laisser la gestion globale du programme à un organisme de développement économique. D'autres ODDE pourraient agir efficacement comme mandataires du programme, mais on n'en aurait pas besoin comme partenaires. Comme les subventions sont liées à la création d'emplois, ERT ou DRHC seraient les partenaires logiques qui pourraient fournir des compétences spécialisées pour :

- élaborer des procédés afin de réduire au minimum la perte de capacité (subventionner des embauches qui auraient lieu sans la subvention);
- élaborer des procédures afin de réduire au minimum les effets de déplacement (mises à pied d'employés actuels afin de recevoir la subvention pour en embaucher d'autres);
- aider les employeurs au besoin à trouver des candidats aux postes subventionnés.

**Constatation :** La conception du PDES ne prévoyait aucune disposition pour réduire au minimum la perte de capacité, problème reconnu des programmes de subventions salariales générales.

L'analyse documentaire démontre que les programmes de subventions salariales générales entraînent habituellement une forte perte de capacité (c.-à-d. qu'ils subventionnent des activités qui auraient eu lieu de toute façon). On indique dans les écrits que la façon la plus efficace de réduire au minimum la perte de capacité consiste à rendre le programme moins attrayant pour les employeurs qui n'en ont pas besoin en offrant, par exemple, une subvention salariale moins élevée ou d'autres moyens d'aider (p. ex., en divisant l'aide en subventions salariales et subventions à la formation), en mettant en oeuvre des mécanismes de surveillance et en obligeant les employeurs à démontrer qu'ils

n'embaucheraient pas sans la subvention, ce qui réduirait les incitations à recourir au programme. Ces désincitations seraient moins décourageantes pour les employeurs qui ont vraiment besoin d'aide pour réaliser leurs plans.

L'expérience tirée des programmes de subventions salariales générales indique que les procédures d'autorisation décrites ci-dessus sont en général plus efficaces et pratiques que l'évaluation de l'effet d'entraînement — qui est très difficile à faire — par les administrateurs du programme. Le PDES offrait des subventions salariales générales sans prévoir de méthodes d'autorisation efficace ou d'évaluation uniforme de l'effet d'entraînement par les administrateurs et c'est là une des grandes lacunes de sa conception. Il est tout aussi important de signaler que l'autorisation ou l'examen administratif de l'effet d'entraînement ne conviendraient pas pour les projets de la catégorie 2.

L'utilisation d'un seul programme pour fournir des subventions salariales ciblées et générales a donc constitué un obstacle important à une bonne conception du programme.

**Constatation :** La conception du PDES comprend des dispositions limitées afin d'enrayer le cumul.

Des hauts fonctionnaires d'ERT ont indiqué qu'on a examiné le financement reçu d'autres programmes dans le cadre de l'analyse des demandes reçues en vertu du programme. Dans le sommaire d'évaluation d'ERT, par exemple, on indique l'utilisation que les requérants ont déjà faite de programmes de subventions salariales. Les membres du Comité devaient fournir des renseignements sur les liens antérieurs ou actuels entre leur ministère ou organisme et le requérant. Ces renseignements n'avaient toutefois pas d'impact clair et uniforme sur les décisions relatives à l'approbation. Des personnes-ressources clés ont signalé un avantage découlant du programme, soit que les partenaires sont devenus mieux informés sur l'ampleur et la nature du cumul qui se produit.

Les participants au PDES n'avaient pas le droit de se prévaloir d'autres programmes gouvernementaux de subventions salariales, sauf si la subvention totale était inférieure à 50 pour cent. Il n'y avait toutefois aucune restriction quant aux autres formes d'aide gouvernementale (p. ex., subventions à l'expansion ou prêts subventionnés aux entreprises) reçues par les employeurs. Comme beaucoup de requérants du programme étaient des clients d'ODDE, il faut clarifier la question du financement total fourni par le gouvernement à des entreprises.

**Constatation :** La conception du PDES comporte des dispositions afin de réduire au minimum le déplacement et le déplacement indirect.

L'analyse documentaire indique que le déplacement (phénomène qui entraîne la mise à pied de certaines personnes et leur remplacement par des travailleurs subventionnés) est un problème que posent les programmes de subventions salariales. L'évaluation décentralisée des demandes effectuée par ETNL a protégé le programme contre ce problème. Le contrat signé entre ERT et les employeurs traitait aussi clairement de la question. Un autre problème décrit dans les documents est celui du déplacement indirect : les entreprises participantes ont un avantage concurrentiel qui entraîne l'élimination d'emplois dans d'autres entreprises. Dans le cadre du PDES, les entreprises qui auraient pu tirer du programme un avantage concurrentiel et avoir ainsi une incidence sur les perspectives d'autres entreprises n'avaient pas le droit de recevoir de l'aide.

**Constatation :** La conception du PDES est assez souple pour qu'on l'applique à un des grands problèmes que connaissent les entreprises des secteurs de croissance : la pénurie de travailleurs qualifiés. Les entreprises qui ont ce problème n'ont toutefois aucun avantage sur d'autres requérants lorsqu'elles veulent se prévaloir du programme et la promotion, la conception et la prestation du programme ne ciblent pas de telles possibilités.

Des employeurs qui ont participé au groupe de discussion et à l'enquête ont signalé qu'ils avaient en fait utilisé la subvention salariale pour couvrir les coûts de la formation à donner aux nouveaux employés. Pour le gouvernement, la pertinence de cette activité — formation subventionnée donnée à de nouveaux employés des secteurs de croissance et d'une province où le chômage est élevé — est claire tant que la pénurie de travailleurs formés est légitime. Des employeurs ont peut-être utilisé ainsi le programme, mais nous n'avons rien trouvé dans la promotion, la conception et la prestation du programme qui porte spécifiquement sur cette situation. Les entreprises des secteurs de croissance qui veulent obtenir une subvention pour embaucher des travailleurs qualifiés qu'elles embaucheraient avec ou sans la subvention semblent avoir autant de chances de voir leur demande approuvée.

### ***Catégorie 2 Subventions salariales ciblées à des entreprises du secteur privé***

Les entreprises de cette catégorie ressemblaient en général à celles de la catégorie 1, sauf que l'on a recruté dans des postes subventionnés des



personnes qui risquaient d'être tributaires de programmes de soutien du revenu. Comme les entreprises de la catégorie 1, celles de la catégorie 2 ont été évaluées en fonction de leur aptitude à offrir un emploi de longue durée aux personnes qu'elles proposaient de recruter, ou de leur volonté de le faire. Comme dans le cas des entreprises de la catégorie 1 aussi, on n'a pas donné suite aux propositions qui créeraient de la concurrence à des entreprises existantes de Terre-Neuve sur un petit marché bien desservi. Comme dans le cas de la catégorie 1, l'évaluation des demandes a comporté une évaluation de la viabilité de l'entreprise requérante.

**Constatation :** On a une grande expérience de l'utilisation de subventions salariales ciblées qui visent à encourager des employeurs à offrir des emplois à des personnes qui sont tributaires du soutien du revenu ou qui risquent de le devenir. Les experts appuient en général de telles initiatives, mais ils soulignent qu'un tel programme doit être conçu comme il se doit.

Les préoccupations relatives à la perte de capacité et au déplacement sont beaucoup moindres dans le cas des subventions salariales ciblées que dans celui des subventions salariales générales parce que la subvention offerte vise à employer une personne désavantagée et non à créer un emploi. Dans le cas d'une subvention salariale ciblée, les enjeux de la conception sont très différents. La conception d'un programme vise essentiellement à trouver le bon équilibre entre les aspects suivants :

- restreindre les subventions aux personnes qui ont besoin d'aide pour trouver un emploi et devraient tirer d'importants avantages d'un emploi subventionné;
- assurer aux employeurs que le programme leur laisse suffisamment de marge de manoeuvre pour qu'ils puissent embaucher des personnes efficaces et productives et qu'il ne leur impose pas de formalités administratives excessives;
- éviter de stigmatiser davantage le groupe cible;
- éviter d'encourager des personnes à accepter un emploi subventionné lorsque de meilleures options s'offrent à elles.

Dans l'analyse documentaire, nous avons cité un rapport d'Heather Robertson<sup>25</sup> où l'auteur examine en détail ces compromis.

Robertson et d'autres intervenants présentent un autre argument, soit que les subventions salariales ciblées ont un attrait limité pour les employeurs, qu'il faut en faire une promotion poussée et qu'elles peuvent coûter cher à verser. Les coûts de prestation sont habituellement élevés parce qu'il faut collaborer avec les employeurs afin de les aider à trouver des employés convenables dans la population cible et filtrer les membres du groupe cible avant de les présenter aux employeurs.

Robertson signale aussi qu'il n'est en général par recommandé de restreindre les subventions à certains secteurs. Elle signale en particulier que si on limite les subventions aux entreprises des secteurs de croissance, cela leur donne un avantage concurrentiel inutile et injuste face aux entreprises d'autres secteurs. Elle recommande en général de mettre les subventions à la disposition de tous les employeurs à condition que l'on veille à éviter de déplacer des employés en poste. Robertson traite aussi du déplacement indirect — soit la perte d'emplois dans des entreprises concurrentes qu'entraînent les subventions et les avantages concurrentiels qu'en tirent les entreprises bénéficiant du programme.

Elle recommande de régler le problème en offrant la subvention aux concurrentes des entreprises requérantes au lieu de leur interdire le programme<sup>26</sup>. On ne considère pas en général que le déplacement indirect pose un problème dans le cas d'une subvention salariale ciblée puisque les subventions visent à indemniser les employeurs qui ont embauché des personnes désavantagées sur le plan de l'emploi plutôt qu'à stimuler l'embauche.

Un dernier point tiré des documents : un programme dont la promotion est bien faite attirera des demandes de renseignements de particuliers et d'employeurs. Dans la conception du programme, il faut donc prévoir une capacité de répondre aux demandes de renseignements. Les dirigeants du programme doivent au moins pouvoir déterminer si une personne satisfait aux critères relatifs à la population cible. Dans ce cas, les intéressés se serviront probablement de leur admissibilité dans leur recherche indépendante d'un emploi. Il y a une leçon que l'on peut tirer des documents : de nombreuses personnes ciblées se sont

---

<sup>25</sup> Wage Subsidies to Encourage the Hiring of Unemployment Insurance Claimants, Heather Robertson, Global Economics, novembre 1994.

<sup>26</sup> Nous soulignons que cet argument ne pourrait être appliqué aux projets de la catégorie 1, qui visent à créer des emplois. Les restrictions à la concurrence prévues dans le PDES suffisent clairement dans le cas de ces projets.

probablement retirées de la population active et leurs techniques de recherche d'un emploi sont peut-être limitées. Si le programme n'offre pas d'aide à la recherche d'un emploi, l'expérience indique que les intéressés peuvent se décourager encore davantage — ce qui est le contraire du but visé par le programme — parce qu'ils ne réussissent pas à trouver un emploi même en bénéficiant des avantages de la subvention salariale. Un deuxième problème se pose pour les concepteurs de programmes : certaines personnes admissibles peuvent avoir d'autres désavantages sur le plan de l'emploi et, ainsi, ne pas intéresser les employeurs. Les administrateurs du programme devront donc bien connaître les autres programmes de lutte contre les désavantages sur le plan de l'emploi et pouvoir aiguiller de telles personnes vers ces programmes.

**Constatation :** Le PDES ne définit pas clairement ce qu'est un groupe cible approprié dans le cas d'une subvention salariale ciblée. Une définition claire d'un groupe cible obligerait à modifier encore la conception afin de maximiser l'attrait du programme pour les employeurs, d'assurer que les subventions sont vraiment liées à l'embauche de travailleurs du groupe cible et que les membres du groupe cible ont accès à l'éventail complet des services.

Un des groupes que vise clairement le PDES est celui des bénéficiaires d'aide sociale (BAS). Les subventions salariales ciblées ont été appliquées à des projets dont l'approbation était liée à l'embauche de BAS.

Le groupe cible défini dans le cadre du programme couvre toutefois plus de la moitié de la population active de Terre-Neuve et du Labrador. Cette flexibilité convient dans le cas des subventions salariales générales prévues pour les projets de la catégorie 1, mais non dans celui des subventions salariales ciblées. Officieusement, l'intervention des ODDE dans les régions à chômage élevé a entraîné la présentation et l'approbation de demandes portant sur des projets dont les principaux avantages avaient trait aux personnes employées. Cependant, parce que les groupes cibles n'étaient pas définis spécifiquement et que — comme on l'a déjà signalé — la distinction entre les subventions salariales générales et ciblées n'était pas claire, la conception du programme ne garantit pas suffisamment qu'on visait les bonnes personnes, ni que les expériences d'emploi ont fourni des expériences appropriées au «groupe cible».

### ***Catégorie 3 Nouvelles entreprises du secteur sans but lucratif offrant des possibilités d'emploi de longue durée***

Les propositions du secteur sans but lucratif ont été étudiées favorablement lorsqu'elles présentaient de fortes possibilités de durabilité. Habituellement, ces propositions devaient démontrer de solides possibilités de production de revenus qui permettraient de maintenir les postes une fois terminé le financement accordé en vertu du programme. Dans le cadre du programme, on a accordé, par exemple, des fonds à des troupes de théâtre et à des organisations sans but lucratif exploitant des boutiques d'artisanat à des attractions touristiques importantes. On a examiné plutôt favorablement les demandes qui présentaient des possibilités de développement économique et de retombées économiques en augmentant par exemple l'attrait touristique d'une région en particulier.

**Constatation :** Les critères officieux d'étude des demandes provenant du secteur sans but lucratif favorisaient clairement les projets qui pourraient créer de l'emploi durable. L'absence de critères officiels d'approbation et la subvention à 100 pour cent (jusqu'à concurrence de 20 000 \$) risquent néanmoins d'entraîner des pertes de capacité et l'approbation de postes dont la durabilité éventuelle est limitée.

Le fait que le programme compte excessivement sur le secteur sans but lucratif préoccupait de nombreuses personnes-ressources clés. À peu près toutes les personnes-ressources clés ont toutefois cité un ou plusieurs projets en particulier qu'elles considéraient comme une excellente utilisation des fonds du programme. Les projets mentionnés avaient en commun les caractéristiques suivantes :

- ils ne seraient probablement pas allés de l'avant sans le financement du programme à cause des compressions importantes du financement de base accordé au secteur sans but lucratif;
- ils ont produit des revenus et avaient donc d'excellentes possibilités de continuer après la fin du financement du programme;
- ils ont stimulé l'activité économique en attirant par exemple des touristes dans une région en particulier et en produisant ainsi des retombées économiques pour le secteur privé.

Les projets mentionnés portaient habituellement sur les arts et le tourisme et étaient souvent de nature saisonnière. C'est pourquoi certaines personnes-

ressources clés ont critiqué vivement la décision que le Comité de gestion des IS a prise en juin 1995 de «ne plus étudier de demandes de nature saisonnière provenant du secteur sans but lucratif». De nombreuses personnes-ressources clés ont indiqué qu'il serait préférable d'adopter des critères clairs d'approbation des projets et que les critères en question ne devraient pas interdire expressément les activités saisonnières.

Une analyse des documents sur le programme et des entrevues effectuées auprès de personnes-ressources clés indiquent qu'il faut se pencher sur deux aspects de la conception de programmes pour cette catégorie de projets :

- il faut évaluer de façon uniforme l'importance de l'effet d'entraînement des projets proposés et ce facteur doit jouer dans l'approbation du projet. Les preuves que nous avons réunies indiquent que si l'on a évalué de façon uniforme le potentiel de création d'emplois durables, il existait quand même un risque de subventionner des emplois durables au départ;
- il faut envisager un moyen de subventionner des emplois seulement dans la mesure où c'est nécessaire. On indique dans les documents du programme qu'une subvention salariale **peut atteindre** 20 000 \$<sup>27</sup>. La plupart des projets approuvés ont toutefois reçu la subvention maximale<sup>28</sup>. Plusieurs personnes-ressources clés ont signalé que cela n'a jamais été le but du programme. Elles ont signalé en outre que parce qu'il n'y avait pas de mécanisme d'évaluation de l'importance du financement requis, on a approuvé le financement maximal dans la plupart des cas et qu'il n'existait aucun moyen d'accorder la préférence aux projets en partie durables.

D'autres personnes-ressources ont affirmé qu'à cause des réductions du financement gouvernemental accordé au secteur sans but lucratif, il faudra que le financement atteigne 100 pour cent dans la plupart des cas. C'est vrai si un projet est approuvé parce qu'il entraîne le développement d'une infrastructure économique nécessaire ou qu'il peut fournir de l'expérience et une formation pertinentes à des travailleurs ciblés (c.-à-d. projets de la catégorie 4). Dans les cas où la justification est fondée sur les emplois durables possibles qu'offre le projet ou les inclut, accorder

---

<sup>27</sup> Comme l'ont signalé certaines personnes-ressources clés, il existait aussi des dispositions semblables dans le cas du secteur privé où la subvention pouvait atteindre 10 000 \$. Dans le cas du secteur privé, comme il était plus difficile d'évaluer l'importance du financement nécessaire et comme les sommes en cause sont moindres, il ne serait peut-être pas recommandé d'essayer d'effectuer de telles évaluations.

<sup>28</sup> Les emplois de nature saisonnière ont bénéficié de la subvention maximale établie au prorata, c.-à-d. 20 000 \$/12 fois la durée en mois.

une subvention de 100 pour cent pendant une période fixe prolongée et y mettre fin par la suite n'est toutefois pas la bonne façon de vérifier la viabilité d'un emploi durable.

#### ***Catégorie 4 Nouvelles entreprises du secteur sans but lucratif***

##### ***Possibilités de développement économique ou de développement des compétences spécialisées des travailleurs***

On a approuvé des propositions du secteur sans but lucratif même si elles étaient de nature saisonnière et si les possibilités d'emploi durable qu'elles offraient étaient nulles ou limitées. On n'a pas étudié les propositions dont les auteurs demandaient du financement de base ou qui comportaient des activités de création d'emplois «artificiels». Les propositions comportant la mise en place d'une infrastructure qui aurait des retombées économiques dans une région en particulier ont toutefois été étudiées, surtout si elles entraînaient aussi l'acquisition de nouvelles connaissances spécialisées par des employés tributaires de programmes de soutien du revenu.

**Constatation :** Il est extrêmement pertinent d'appuyer, à Terre-Neuve et au Labrador, des projets sans but lucratif qui améliorent l'infrastructure économique tout en fournissant un emploi véritable aux personnes tributaires des mesures de soutien du revenu ou qui risquent de le devenir. La conception du programme ne comportait toutefois aucun mécanisme efficace de sélection des projets appropriés.

Des personnes-ressources clés ont exprimé des vues bien ancrées et divergentes au sujet de cette catégorie de projets. La plupart ont toutefois appuyé les concepts mais se sont dites préoccupées par la réalité.

D'une part, des personnes-ressources clés ont signalé que beaucoup de régions de la province souffrent d'un manque distinct d'activité économique et, dans nombre de cas, n'ont pas l'infrastructure économique nécessaire pour appuyer une croissance économique future. Beaucoup étaient d'avis que le secteur sans but lucratif et le gouvernement ont des rôles à jouer dans le développement de l'infrastructure économique.

Par ailleurs, beaucoup de personnes-ressources clés étaient préoccupées par le fait que les décisions sur les projets à appuyer étaient prises par un comité de fonctionnaires, tous situés à St. John's, **et que ces décisions étaient prises sans mécanisme de planification de l'infrastructure économique nécessaire.** Plusieurs personnes-ressources clés ont signalé que le Plan

économique stratégique de la province présente une stratégie qui vise à maximiser l'utilité des initiatives du gouvernement et du secteur sans but lucratif.

Le Plan économique stratégique désigne un certain nombre de secteurs de croissance pour la province dans l'ensemble et identifie aussi 19 zones économiques dans la province. On est en train d'établir un conseil de développement économique régional pour chaque zone. Le rôle exact de ces conseils reste à préciser et peut différer un peu d'une zone à l'autre. Chaque conseil devra toutefois préparer un plan économique stratégique particulier à sa zone. Ces plans désigneront probablement des secteurs de croissance qui conviennent à la zone en cause<sup>29</sup> et l'infrastructure nécessaire qui n'existe pas pour le moment. Comme l'ont signalé plusieurs personnes-ressources clés, lorsqu'ils seront élaborés, ces plans fourniront un contexte indispensable à la définition d'initiatives du secteur sans but lucratif qui auront des répercussions sur le développement économique à venir.

Dans ce contexte, cette constatation ne signifie pas que la conception du programme avait des lacunes. Il aurait été difficile — et probablement non productif — pour le PDES d'essayer d'inclure des moyens de définir l'infrastructure nécessaire dans toute la province. On peut toutefois s'attendre à ce que de tels programmes deviennent de plus en plus pertinents, suffisants et efficaces à mesure que les CDER deviendront opérationnels. Pendant la période de mise en oeuvre du PDES, l'absence de plan de développement s retombées de cette catégorie de projets.

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

**Constatation :** Des parrains du PDES provenant du secteur sans but lucratif ont participé à fond au programme PTSE et à d'autres programmes d'emploi d'été des étudiants. Peu d'entre eux avaient participé au PETAD.

Sur 22 employeurs du secteur sans but lucratif interrogés, 11 (50 pour cent) avaient participé aussi au programme PTSE, mais trois seulement (13,6 pour cent) avaient participé au PETAD. On a demandé aussi aux employeurs de

---

<sup>29</sup>

Il n'est pas nécessaire que les secteurs de croissance particuliers à une zone soient limités aux secteurs de croissance que le gouvernement a identifiés dans le Plan économique stratégique de la province et il se peut que certains secteurs définis à l'échelon de la province présentent un potentiel limité dans certaines zones.

préciser dans quelle mesure ils avaient participé à d'autres programmes gouvernementaux d'emploi au cours des deux dernières années et 13 (59,1 pour cent) ont indiqué l'avoir fait. La plupart des parrains avaient participé à des programmes d'emploi d'été.

**Constatation :** Environ le quart des parrains du PDES provenant du secteur privé avaient participé aussi au PETAD. Ils ont participé beaucoup moins que les parrains du secteur sans but lucratif au PTSE et à d'autres programmes gouvernementaux d'emploi.

Sur 26 parrains du secteur privé interrogés :

- 6 (23,1 pour cent) avaient participé au PETAD;
- 3 (11,5 pour cent) avaient participé au PTSE;
- 9 (34,6 pour cent) avaient participé à d'autres programmes gouvernementaux d'emploi au cours des deux années précédentes. Pas plus de deux parrains ont indiqué avoir participé à un programme en particulier.

**Constatation :** Les employés du PDES n'avaient pas participé au PETAD ou au PTSE.

Sur 130 employés du PDES interrogés, un seul avait participé au PTSE et aucun n'avait participé au PETAD.

**Question 6b) Dans quelle mesure les participants au PDES ont-ils reçu aussi du financement d'autres programmes fédéraux et provinciaux connexes (LSPA, etc)?**

Nous répondons à cette question dans le contexte des trois principaux programmes de soutien du revenu disponibles à Terre-Neuve et au Labrador : AC, aide sociale et LSPA.

**Constatation :** Même si les clients du programme LSPA n'avaient pas droit au PDES, quelques participants au PDES ont indiqué avoir reçu du soutien du revenu en vertu du programme LSPA avant d'obtenir un emploi dans le cadre du PDES. On n'a pas réuni de preuves indiquant si une de ces personnes avait reçu de l'appui du programme LSPA pendant qu'elle travaillait dans le cadre du PDES. Il n'existe aucun risque particulier que des personnes continuent de toucher des



prestations d'aide sociale ou d'assurance-chômage pendant qu'elles travaillent dans le cadre du PDES.

Des personnes-ressources clés ont signalé que les bénéficiaires des mesures LSPA n'avaient pas droit au programme. Sur 130 participants interrogés, sept ont toutefois indiqué avoir touché un revenu du programme LSPA avant d'obtenir un emploi. L'évaluation n'a pas déterminé si les intéressés ont continué à toucher un revenu du programme LSPA après avoir obtenu un emploi dans le cadre du PDES, mais il est facile de répondre à la question en comparant le dossier administratif du PDES à celui des bénéficiaires LSPA.

Les dispositions des programmes d'assurance-chômage et d'aide sociale limitent la possibilité pour des personnes qui travaillent de toucher du soutien de revenu dans le cadre des deux programmes.

**Question 7a)      Quels mécanismes de surveillance a-t-on mis en place pour réunir de l'information 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?**

**Constatation :**      On a créé des bases de données détaillées à la fois sur les employeurs et sur les employés qui participent au PDES. Les données ont été tirées de formules de demande et d'inscription. Il n'y a aucune procédure structurée de surveillance continue et la présente évaluation diagnostique fournit les premières données sur les expériences des participants et des employeurs du programme. La surveillance non structurée des placements se fait au petit bonheur.

Ces bases de données doivent permettre d'établir le profil des activités dans le cadre du programme. Elles ont été mises en oeuvre et servent à répondre à ce besoin.

**Constatation :**      Les nombreux projets appuyés dans le cadre du PDES ne visent pas un ensemble commun de répercussions à long terme : ils visent plutôt à produire toutes sortes de retombées. Par conséquent, il sera peut-être très difficile de déterminer dans quelle mesure les impacts se réalisent,

mais c'est parce que le programme n'est pas focalisé et non à cause de lacunes des données administratives.

Les projets subventionnés en vertu du PDES pourront notamment :

- renforcer des entreprises du secteur privé dans des secteurs de croissance;
- réduire le risque de dépendance continue du soutien du revenu dans le cas des personnes qui en sont tributaires ou qui risquent de le devenir;
- appuyer des initiatives du secteur sans but lucratif qui pourraient produire des revenus;
- développer l'infrastructure économique par l'entremise du secteur sans but lucratif.

La conception du projet ne comporte pas de stratégies afin de déterminer dans quelle mesure ces répercussions se concrétisent.

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

**Constatation :** On a élaboré, pour le programme, une stratégie d'évaluation qui comporte la présente évaluation diagnostique et un bilan subséquent. Le Comité d'évaluation des IS à Terre-Neuve doit effectuer ces évaluations et se charger d'autres activités afin d'évaluer l'efficacité du programme. Les quatre partenaires des IS sont tous représentés au Comité d'évaluation. Entreprise Terre-Neuve et Labrador, un important partenaire du PDES, n'est pas représenté au Comité d'évaluation.

**Constatation :** Si l'on se fonde sur les résultats de la présente évaluation, il sera extrêmement difficile de mesurer les retombées à long terme du programme — ce qui constitue un objectif important du bilan.

Compte tenu des conclusions de la présente évaluation diagnostique, il faut refocaliser le programme et clarifier les retombées visées, les mécanismes à utiliser et les méthodes appropriées de prestation de quatre programmes différents en réalité. Il est impossible pour l'équipe d'évaluation de prédire dans quelle mesure le PDES continuera d'appuyer les quatre catégories de projets que nous avons établies et dans quelle mesure les partenaires du programme

en élaboreront d'autres pour promouvoir des initiatives semblables. Les quatre catégories de projets ressemblent toutefois beaucoup à des programmes mis en oeuvre ailleurs et les documents fournissent des renseignements sur la conception qui convient et les retombées attendues. L'évaluation d'une version révisée du PDES ou de nouveaux programmes mis au point en fonction de l'expérience tirée du PDES devrait porter avant tout sur la conformité aux processus jugés efficaces, ainsi que sur les avantages et les difficultés liés à la démarche de partenariat.

---

### 3.3 Réussite du projet

---

**Question 8a) 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?**

On a répondu à cette question en répondant à la question 4.

**Question 8b) A-t-on établi une structure décentralisée de prestation? Dans l'affirmative, a-t-elle amélioré la qualité des services?**

**Constatation :** On n'a établi aucune structure décentralisée de prestation. Le programme a profité de la structure décentralisée d'Entreprise Terre-Neuve et Labrador pour trouver des employeurs éventuels pour le programme.

Des personnes-ressources clés ont signalé que les demandes reçues d'ETNL étaient très variées, ce qui a causé des difficultés au Comité d'examen et d'évaluation. Plusieurs personnes-ressources clés ont signalé aussi qu'ETNL n'avait pas négocié avec les requérants l'ampleur de la subvention et qu'à peu près tous les requérants ont demandé le maximum. Des personnes-ressources clés ont peut-être critiqué le rendement d'ETNL, mais ces difficultés semblent découler naturellement des lacunes de la conception déjà signalées. Des dirigeants d'ETNL ont signalé que leur participation au programme a causé d'importantes dissensions à l'interne et des difficultés avec des clients qui, se fondant sur leur relation avec les représentants locaux d'ENTL, s'attendaient à bénéficier de l'appui du programme, mais dont la demande a été rejetée par la suite par ERT ou par le Comité d'examen et d'évaluation. La souplesse incluse dans le programme a été difficile à traduire dans les opérations des ODDE, ce

qui semble constituer la principale difficulté. Des membres du Comité d'examen et d'évaluation ont indiqué au cours de l'entrevue qu'il se peut que des propositions rejetées aient satisfait aux critères régissant l'admissibilité des employeurs et des employés sans toutefois répondre objectifs du programme.

Compte tenu toutefois de l'éventail des activités qui ont reçu l'appui du programme et de la décentralisation des opérations d'ETNL, il a été difficile d'élaborer et de raffiner des processus de fonctionnement identifiant des projets acceptables.

ETNL peut appuyer des entreprises de toute la province et utiliser leur infrastructure existante pour assurer que les activités du programme sont très étendues. L'utilisation efficace de leur infrastructure ou toute autre méthode de prestation décentralisée passent toutefois par une conception plus claire et plus précise.

**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 et les employeurs étaient satisfaits de tous les aspects du PDES.

Sur les 130 participants interrogés, presque tous (95,4 pour cent) étaient d'avis qu'ils apportaient une grande contribution à leur employeur. Ces participants se disent très satisfaits de savoir ce qu'on attendait d'eux (96,1 pour cent), d'avoir eu l'occasion d'apprendre (93,9 pour cent), du salaire (87,3 pour cent), d'avoir acquis l'expérience dont ils avaient besoin (94,6 pour cent), des commentaires sur leur rendement (91,6 pour cent) et du traitement reçu de la direction (91,5 pour cent).

Le groupe de discussion constitué de participants a aussi signalé des taux élevés de satisfaction. Une majorité d'entre eux avaient déjà participé à d'autres programmes d'emploi du gouvernement et ont jugé les emplois du PDES plus significatifs. Ces emplois comportaient une certaine dignité qui a rendu leurs titulaires fiers de leurs réalisations. On considérait que la durée du PDES permettait d'acquérir des compétences spécialisées. Le personnel d'ERT a été très apprécié à cause de sa souplesse. Le salaire a été jugé satisfaisant, étant donné plus particulièrement la rareté des débouchés dans la province.

Les participants étaient satisfaits du niveau de la formation qui leur a été offerte par rapport à leur emploi. La presque totalité (90,2 pour cent) des participants qui ont reçu de la formation (39,2 pour cent) l'ont trouvée utile. Sur les 60,8 pour cent qui n'en ont pas reçu, 17,7 pour cent seulement étaient d'avis qu'il aurait fallu leur en offrir.

Sur l'échantillon de participants, un pourcentage limité (18,5 pour cent) a indiqué que le PDES devrait offrir les services supplémentaires suivants, notamment :

- formation plus poussée et meilleure;
- subvention salariale plus importante;
- promotion de plus grande envergure;
- financement prolongé;
- financement pour poursuivre des études.

Les 48 employeurs interrogés se sont aussi dits très satisfaits du programme. Ils ont trouvé les employés très utiles (100 pour cent de ceux qui ont embauché plus d'un participant et 91,3 pour cent de ceux qui en ont embauché un). Environ les deux tiers des employeurs interrogés ont jugé que le processus de demande n'était pas complexe du tout, presque tous ont trouvé que le personnel d'ERT collaborait (91,7 pour cent) et 83,4 pour cent étaient satisfaits de la récupération représentée par la subvention salariale.

Les employeurs qui ont participé au groupe de discussion ont jugé le PDES supérieur aux autres programmes pour diverses raisons, dont les suivantes : flexibilité des périodes d'embauche, rapidité des décisions, contacts personnels et durée du programme. On a fait les éloges de la subvention salariale en affirmant qu'elle suffit pour permettre d'investir dans la formation d'un nouvel employé, ce qui améliore sa valeur et ses chances de garder son emploi. Tous ont déclaré qu'ils recommanderaient ce programme à d'autres employeurs.

Les personnes-ressources clés étaient en général satisfaites de la subvention salariale accordée au secteur privé, qu'ils jugeaient suffisante pour attirer des employeurs et justifiée sur le plan de la création d'emplois à long terme. Certains aimeraient que l'on accorde des subventions plus élevées aux entreprises de haute technologie et deux personnes-ressources ont demandé que l'on justifie davantage le montant versé (en général le maximum de 10 000 \$). La subvention au secteur sans but lucratif posait davantage un problème pour certaines personnes-ressources parce que l'investissement y est

deux fois plus élevé, à 20 000 \$ par emploi. On n'exige pas d'investissement des organismes sans but lucratif, les emplois ont plus de chances de ne pas durer et il en découle une envergure restreinte pour le programme.

**Constatation :** La plupart des participants au PDES s'attendaient à terminer leur placement, et leurs employeurs s'y attendaient aussi.

Parmi ceux que l'on a interrogés dans le cadre du PDES, 23,8 pour cent avaient quitté leur employeur et les quatre raisons du départ étaient les suivantes :

- l'employeur a mis fin au poste (32,3 pour cent);
- l'employeur a fermé ses portes pour la saison (25,8 pour cent);
- le participant a démissionné (25,8 pour cent);
- le participant a trouvé un meilleur emploi (16,1 pour cent).

Les huit participants qui ont démissionné avaient toutes sortes de raisons : ils ont quitté Terre-Neuve, sont retournés aux études, ou leurs relations avec leur employeur étaient médiocres.

Plus des trois quarts des répondants de l'échantillon s'attendent à occuper leur poste pendant toute l'année (76,9 pour cent). Les employeurs s'attendent à garder ceux qu'ils ont embauchés pour la durée complète du PDES (92 pour cent de ceux qui ont employé plus d'un participant, 78,3 pour cent de ceux qui en ont employé un), même si le pourcentage est plus élevé chez les employeurs du secteur privé que chez ceux du secteur sans but lucratif (sur un total de 25 cas). Sur les sept employeurs au total qui ne prévoyaient pas que leur employé terminerait une année de travail, quatre ont indiqué que c'était à cause de la nature saisonnière du travail et nous supposons qu'il s'agit de projets approuvés comme projets saisonniers plutôt que de cessations d'emploi prématurées imprévues. Le manque de travail, la démission de l'intéressé et l'incapacité de payer les coûts de l'employé étaient les autres raisons.

**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 PDES a permis à des employeurs d'embaucher des travailleurs qu'ils n'auraient pas employés autrement et de fournir de la formation au besoin. Il est peut-être trop tôt pour dire si les emplois créés en vertu du PDES deviendront des emplois de longue durée pour les participants, mais tout indique que les employeurs et les employés ont l'intention de maintenir les postes du PDES après le programme.

Le quart des employeurs qui ont embauché un employé dans le cadre du PDES ont déclaré qu'ils les auraient embauchés sans le programme (26,1 pour cent). Le tiers de ceux qui ont embauché plus d'un employé l'auraient fait sans le PDES (36,0 pour cent), même si 81,8 pour cent ont indiqué qu'ils auraient embauché moins de personnel qu'ils ne l'ont fait avec la subvention. Le quart des employeurs qui ont embauché un participant en auraient embauché davantage si des fonds avaient été disponibles (27,1 pour cent), tandis que les deux tiers des employeurs qui ont embauché plusieurs participants ont indiqué qu'ils en auraient embauchés davantage (68,0 pour cent).

Plus des trois quarts des employeurs (78,3 pour cent) qui ont embauché un participant ont déclaré avoir l'intention de le garder pendant toute l'année. Parmi ces employeurs, la moitié (47,8 pour cent) seulement pensaient maintenir le poste après le PDES et 86,7 pour cent de ceux-ci ont déclaré que l'employé actuel le garderait probablement. Les tableaux détaillés de l'appendice indiquent que la majorité des employeurs de plus d'une personne ont l'intention de garder les employés actuels dans leur poste après le PDES.

Le sondage indique que les employeurs du secteur privé étaient plus susceptibles que ceux du secteur sans but lucratif de garder les employés pendant toute la durée du projet, d'avoir embauché sans le PDES et de maintenir les emplois après le PDES. Il convient de signaler que ces chiffres sont fondés sur un maximum de 48 cas et, dans certains cas, sur des échantillons d'à peine 23 à 25.

Les employeurs qui ont participé au groupe de discussion considèrent la subvention comme un moyen d'appuyer financièrement la formation des nouveaux employés, ils ont pu avoir accès à des employés qualifiés grâce aux lignes directrices du programme et à la subvention. Comme on l'a indiqué dans la réponse à la question 9 ci-dessus, on a offert de la formation à ceux qui en avaient besoin.

Environ la moitié des participants (44,6 pour cent) ont indiqué qu'ils seraient en chômage sans le PDES et les autres pensaient qu'ils travailleraient ou seraient aux études. Les participants étaient en général d'avis qu'ils travailleraient avec le même employeur (70,8 pour cent) après le PDES et la plupart des autres ont

affirmé qu'ils attendaient à occuper des emplois semblables (14,6 pour cent) ou à retourner aux études (7,7 pour cent).

Ces résultats chez les participants sont conformes à ceux des membres du groupe de discussion. Les huit personnes en cause étaient sans travail au moment du PDES et la plupart touchaient une forme quelconque de soutien du revenu. Ces participants se considéraient en général comme chanceux d'avoir profité du PDES et d'avoir un emploi. Deux des participants étaient raisonnablement certains de pouvoir garder leur emploi après le PDES, tandis que cinq autres ont affirmé que le programme avait amélioré leur aptitude à l'emploi.

**Constatation :** Environ les trois quarts des participants au PDES ont touché du soutien du revenu au cours de l'année précédente. Le quart des participants de l'échantillon avaient participé à un programme parrainé par le gouvernement ou à un programme de formation avant le PDES.

Voici la ventilation des participants quant au revenu touché au cours de l'année précédant le PDES :

Nombre de mois pendant lesquels ils ont touché du soutien du revenu au cours de l'année précédente	Pourcentage des participants interrogés (fondé sur 130 participants)
0 mois	23,1
1 à 3 mois	11,5
4 à 6 mois	20,8
7 à 11 mois	24,6
année complète	20,0

Quatre-vingt-un participants avaient touché des prestations d'assurance-chômage pendant une période donnée au cours de l'année qui a précédé le PDES, la moitié d'entre eux pendant plus de six mois. Sept avaient touché des prestations LSPA au cours de la même période, tandis que vingt-quatre avaient touché des prestations d'aide sociale, la moitié d'entre eux pendant six mois ou plus.

Trente-et-un (23,8 pour cent) des participants qui ont répondu au sondage avaient participé à au moins un programme d'emploi ou de formation parrainé par le gouvernement au cours des cinq années qui ont précédé le PDES. Ces programmes comprenaient des possibilités d'emploi axées sur les étudiants (PTSE, Défi, EET, FSG), ainsi que des programmes de courte durée pour rendre



les intéressés admissibles à l'assurance-chômage (article 25, projets de création d'emplois «artificiels»).

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

**Constatation :**      Le PDSE ne contribue pas en général au cycle de la création d'emplois artificiels et de l'assurance-chômage, particulièrement dans le cas des projets des catégories 1, 2 et 3. Il pourrait créer des emplois de longue durée pour les participants.

Sur les 130 participants interrogés dans le cadre du PDES, un seul s'attendait à toucher des prestations d'assurance-chômage après le programme et six seulement pensaient qu'ils auraient besoin de compter sur des mesures de soutien du revenu. Le programme comporte plusieurs mécanismes pour réduire au minimum la possibilité de scénarios de création d'emplois artificiels :

- les placements ont duré en général un an, sauf dans le cas des projets saisonniers;
- il y a deux paliers d'analyse des activités avant celui du Comité d'examen et d'évaluation (ODDE, ERT) pour filtrer de tels projets;
- partenariat — le Comité d'examen et d'évaluation et le Comité de gestion représentent tout un éventail de fonctionnaires intéressés qui s'opposent tous spécifiquement aux mesures de création d'emplois artificiels;
- des changements de politique ont réduit les projets saisonniers;
- critères d'admissibilité (emplois à plein temps de longue durée, de préférence dans des entreprises de secteurs de croissance, limite du nombre d'employés par projet).

Les personnes-ressources clés étaient en général d'avis que le PDES n'avait pas entraîné la création d'emplois artificiels. Dans le cas des projets de catégorie 4, surtout s'ils sont de nature saisonnière et si les aspects liés au perfectionnement des compétences ne sont pas faciles à vérifier, il faudra peut-être resserrer les mécanismes de surveillance afin de réduire au minimum le risque potentiel plus élevé de création d'emplois artificiels qui est inhérent à ces

projets. Dans le cas des projets moins susceptibles de créer des emplois de longue durée, des personnes-ressources clés ont signalé qu'on a cherché surtout à veiller à ce que le travail soit réel et que les employés améliorent leurs connaissances spécialisées. Comme on l'a déjà signalé, on peut s'attendre à ce que les initiatives en cours du gouvernement de Terre-Neuve et du Labrador qui visent à habiliter les ODDE à définir l'infrastructure nécessaire permettent de repérer, pour le secteur sans but lucratif, des projets utiles et efficaces qui assureront une protection supplémentaire contre le risque de projets de création d'emplois «artificiels».

**Question 12a) Le projet a-t-il aidé à créer des emplois dans les secteurs de croissance et les zones économiques définis dans le Plan économique stratégique de la province?**

**Constatation :** Le PDES a appuyé la création d'emplois dans des secteurs de croissance de toute la province.

Les données administratives du programme indiquent que le PDES a pénétré dans toutes les régions de la province, comme le démontrent les résultats du sondage effectué sur la taille des collectivités où l'on a lancé des projets.

Taille de la collectivité	Nombre de projets	Pourcentage des projets
0 -100	1	2,1
100 - 1 000	8	18,8
1 000 - 10 000	20	41,7
10 000 ou plus	19	39,6

Trois des six projets les plus importants se sont déroulés dans des collectivités de 1 000 à 10 000 personnes.

Les liens entre chaque projet et les secteurs de croissance ont été un des critères déterminants. On aurait pu améliorer cette évaluation si les ODDE étaient établis et pouvaient fournir davantage de renseignements particuliers à une région et portant sur son potentiel de croissance. Les ODDE, et surtout ETNL, ont toutefois fourni une analyse régionale. La présente évaluation n'a pas comporté d'analyse détaillée de l'importance des liens entre chaque projet et les secteurs de croissance. Il est toutefois clair que les ODDE et ERT ont évalué régulièrement les liens entre les projets et les secteurs de croissance et que l'on n'a pas donné suite aux projets qui n'avaient clairement aucun lien avec eux.

ERT a procédé à des examens internes mais indépendants<sup>30</sup> du PDES qui ont porté notamment sur l'importance des liens avec les secteurs de croissance. Comme on l'a signalé dans l'examen le plus récent, les secteurs de croissance ne sont pas définis avec précision et certaines entreprises pourraient être classées dans l'une ou l'autre catégorie. Fondée sur une définition rigoureuse, l'analyse la plus récente a permis d'établir que 75 pour cent des projets approuvés avaient des liens avec des secteurs de croissance. Si l'on utilise une définition plus générale pour y inclure les projets dans les secteurs de croissance des services et les projets qui ont des caractéristiques liées aux secteurs de croissance, ce chiffre passe à 93,5 pour cent.

L'analyse documentaire a démontré que la définition générale est celle qui convient et c'est pourquoi le programme s'est très bien conformé aux critères relatifs aux secteurs de croissance. Il est très logique de focaliser sur les entreprises en expansion à la fois les subventions salariales ciblées et les subventions salariales générales fournies en vertu du PDES. C'est particulièrement vrai dans le cas des subventions salariales générales. Toute la logique de cette démarche vise à aider les entreprises solides qui ont des perspectives de croissance réalistes à prospérer pendant leur expansion. Les experts signalent qu'il est à la fois injuste et malavisé de restreindre cette aide aux entreprises de secteurs de croissance visés par le gouvernement. C'est injuste parce qu'une telle mesure avantage les entreprises des secteurs en cause sur les autres entreprises. C'est malavisé pour deux raisons. Tout d'abord, si les entreprises de ces secteurs sont vraiment les mieux placées pour prendre de l'expansion, c'est peut-être elles qui ont le moins — et non le plus — besoin d'aide gouvernementale. Deuxièmement, s'il restreint l'aide aux entreprises de «secteurs de croissance», on suppose que le gouvernement a ciblé les bons secteurs et que les «secteurs de croissance» ne changent pas avec le temps. Il se peut donc que de telles restrictions empêchent le gouvernement d'appuyer des entreprises en expansion d'autres secteurs qui satisfont autrement aux modalités du programme et offrent les mêmes possibilités de retombées que les entreprises des secteurs de croissance. On l'a reconnu dans la conception et la mise en oeuvre du PDES en accordant la priorité aux secteurs de croissance mais en prévoyant suffisamment de flexibilité pour pouvoir approuver des projets **aussi avantageux** d'autres secteurs.

---

<sup>30</sup> c.-à-d. que le personnel qui a effectué l'examen n'a pas participé à la conception et à l'administration du programme.

**Question 12b) Les employeurs éventuels des secteurs de croissance peuvent-ils trouver des employés qualifiés?**

**Constatation :** Les employeurs participant au PDSE n'ont signalé aucune difficulté à trouver des employés possédant les qualités nécessaires.

Des personnes-ressources clés ont signalé qu'il y a un bassin disponible de personnes qualifiées où les entreprises de secteurs de croissance peuvent trouver des employés. Elles ont signalé plus particulièrement que la définition des secteurs de croissance dans le Plan économique stratégique s'appuyait sur une analyse des secteurs où la province de Terre-Neuve et du Labrador «a un avantage concurrentiel ou peut l'acquérir». La disponibilité des travailleurs qualifiés est un critère qui a joué dans cette analyse.

Des données précises recueillies des employeurs au cours de l'évaluation indiquent que la disponibilité d'employés qualifiés n'a pas posé de problème. Les employeurs qui ont participé aux groupes de discussion se sont dits très satisfaits des employés recrutés dans le cadre du PDES. Ils ont signalé qu'il fallait leur donner de la formation dans certains cas et que la subvention du PDES les avait enfin indemnisés de cet investissement nécessaire. Les employeurs qui ont participé au groupe de discussion ont considéré qu'il s'agissait de la principale justification du programme. Sans la subvention, certains employeurs ont indiqué qu'ils n'auraient pas eu les moyens de verser un salaire à un nouvel employé qui ne serait pas très productif au début et de payer les coûts de sa formation.

Les données d'enquête indiquent indirectement qu'on n'a pas eu de difficulté à trouver des employés qualifiés. Parmi les employeurs qui ont obtenu l'autorisation d'embaucher plus d'un employé, la plupart ont embauché le nombre maximal d'employés approuvés dans leur cas et les ont trouvés très utiles. Quelques employeurs n'avaient pas embauché tous les employés qu'ils avaient été autorisés à recruter. Deux de ceux-ci qui participaient au groupe de discussion ont toutefois reporté l'embauche de certains travailleurs pour des raisons d'affaires et avaient tout à fait l'intention de compléter leur effectif au moment opportun<sup>31</sup>. La disponibilité du personnel qualifié n'a posé de difficulté à aucun des employeurs qui ont répondu au sondage ou ont participé au groupe de discussion.

---

<sup>31</sup> Ces employeurs ont vanté les mérites du programme qui leur a permis de reporter l'embauche de certains travailleurs au moment qui leur conviendrait au lieu de s'attendre à ce qu'ils embauchent immédiatement après en avoir obtenu l'autorisation des employés dont ils n'auraient besoin que plus tard.

Il faut toutefois interpréter cette constatation et ces données dans le contexte d'autres résultats de la présente évaluation. Comme nous l'avons signalé plus tôt :

- l'emploi créé en vertu du programme a été très inférieur aux niveaux visés. Au 29 février 1996, 352 emplois seulement avaient fait l'objet d'un contrat et l'on avait approuvé l'embauche de 226 autres personnes. Le total des 578 emplois approuvés est très inférieur à l'objectif initial de 2 000.
- 71 emplois pour des BAS avaient fait l'objet d'un contrat en février 1996. Selon des personnes-ressources clés, un grand nombre de ces emplois se trouvaient à l'extrémité inférieure de l'échelle des compétences et l'on en comptait un pourcentage disproportionné dans le secteur sans but lucratif;
- beaucoup d'emplois non occupés par des BAS seront probablement occupés par des chômeurs qui n'avaient, sur le plan de l'emploi, aucun désavantage particulier à l'exception de la pénurie de débouchés possibles;
- le programme ne comportait pas de dispositions afin de définir les emplois pour lesquels des BAS qualifiés et d'autres personnes désavantagées étaient disponibles;
- le programme comportait des dispositions limitées afin d'aider les employeurs à trouver des employés qualifiés (sauf dans le cas des BAS, où le MDSS a travaillé directement avec les employeurs dont la demande a été acceptée à condition qu'ils embauchent des BAS).

Si la pénurie d'employés qualifiés n'est pas considérée en général comme un problème, un programme étendu — surtout si l'on doit étendre l'utilisation des subventions salariales ciblées (plutôt que générales) — devra comporter des dispositions afin d'aider les employeurs à trouver des employés qualifiés dans le groupe cible.

---

## 3.4 Rentabilité

---

**Question 13a) Quelles retombées les projets auront-ils sur la société, les participants et le gouvernement?**

Nous répondons à la question séparément au sujet des projets du secteur privé et de ceux du secteur sans but lucratif.

---

### Secteur privé

---

**Constatation :** L'octroi de subventions salariales à des entreprises du secteur privé peut avoir d'importantes retombées pour les entreprises, les travailleurs employés, la société dans son ensemble et le gouvernement.

Les résultats de la présente évaluation indiquent clairement que les projets du secteur privé comportaient à la fois des activités qui avaient un effet d'entraînement et d'autres types d'activités. Dans le cadre de projets qui n'avaient aucun effet d'entraînement, on a pu employer des personnes qui auraient autrement eu de la difficulté à trouver du travail — comme on le voulait dans le cas des projets de la catégorie 2 — mais les données indiquent que certains projets de la catégorie 1 n'ont aucun effet d'entraînement.

---

### Retombées des projets qui ont un effet d'entraînement

---

Ces projets sont ceux dont la subvention salariale disponible a permis à des entreprises du secteur privé d'entreprendre une expansion qu'elles n'auraient pas lancée autrement.

Ces projets peuvent produire toutes sortes de retombées pour les quatre groupes mentionnés dans la question. Le gouvernement et la société bénéficient — du moins dans une région à chômage élevé — d'une baisse des paiements de soutien du revenu versés aux chômeurs et du revenu supplémentaire qu'il tire de l'impôt sur le revenu des personnes employées et, éventuellement, des entreprises plus rentables. Cela peut être le cas même si les personnes embauchées avaient d'autres possibilités d'emploi. Lorsque l'offre de main-d'oeuvre dépasse la demande — comme c'est clairement le cas à

Terre-Neuve et au Labrador — on peut supposer que chaque nouvel emploi augmente le nombre global de personnes employées. Il y a exception, bien entendu, lorsqu'un nouvel emploi dans une entreprise élimine en fait un emploi qui existe dans une entreprise concurrente (déplacement indirect). Comme on l'a signalé plus tôt, la conception du PDES protège comme il se doit les travailleurs contre le déplacement indirect.

Des effets secondaires peuvent accroître encore davantage ces retombées, car les initiatives subventionnées — si elles sont couronnées de succès — peuvent entraîner une augmentation supplémentaire des possibilités d'emploi à la fois dans l'entreprise qui a bénéficié de l'appui du projet et dans des entreprises connexes (p. ex., fournisseurs de l'entreprise en cause). Toutes ces retombées peuvent être importantes si les emplois sont vraiment à long terme et durent longtemps après la période de paiement de la subvention.

Les employés participants bénéficient du revenu d'emploi à court terme et éventuellement du maintien du revenu d'emploi après la période de versement de la subvention. Ils bénéficient aussi de l'acquisition de compétences nouvelles et de l'augmentation de leurs possibilités d'emploi.

Les employeurs bénéficient du programme parce qu'ils peuvent exploiter des possibilités d'expansion et lancer de nouveaux projets qu'ils n'auraient peut-être pas envisagés autrement. Ces possibilités peuvent accroître la rentabilité des entreprises en cause. On ne peut toutefois présumer de ces retombées. Les documents indiquent que beaucoup de pays ont laissé tomber les programmes de subventions salariales générales parce qu'ils risquent fort d'entraîner des pertes de capacité, des effets de déplacement et de mauvaises utilisations du programme. La conception du PDES assure une protection raisonnable dans les deux derniers cas, mais pas contre la perte possible de capacité. Les employeurs interrogés ont néanmoins indiqué dans une grande mesure que l'emploi était conditionnel au financement du PDES. Les deux employeurs du secteur privé qui ont participé au groupe de discussion à St. John's ont expliqué de façon très convaincante pourquoi ils n'auraient pu lancer leurs initiatives sans financement et ils ont pu décrire avec précision un grand nombre des répercussions mentionnées ci-dessus. Nous ne doutons pas de leurs affirmations, mais nous signalons qu'en prolongeant le programme dans sa forme actuelle, on pourrait très bien appuyer des projets qui, pour la plupart, n'ont aucun effet d'entraînement.

Enfin, nous signalons que l'effet d'entraînement est nécessaire mais ne suffit pas pour produire les retombées éventuelles indiquées, pour un certain nombre de raisons :

- il se peut que des subventions publiques accordées à des initiatives du secteur privé n'entraînent pas une augmentation de la rentabilité mais encouragent plutôt l'inefficience;
- certains projets échoueront, et les gains réalisés seront alors tout au plus limités à l'amélioration des connaissances spécialisées des personnes employées, à une augmentation du revenu des intéressés et du gouvernement pendant la période d'emploi des intéressés et à une réduction possible des prestations d'assurance-chômage ou d'aide sociale pour certains employés qui ont participé au programme. Les coûts peuvent être beaucoup plus élevés dans certains cas si l'échec entraîne la disparition d'autres emplois;
- le risque de cumul qui existe dans le cadre actuel du PDES signifie qu'il se pourrait que des retombées soient attribuables en partie seulement au PDES.

**Constatation :** Il sera difficile d'évaluer les retombées découlant de projets du secteur privé qui ont un effet d'entraînement parce que le programme ne protège pas suffisamment contre la perte de capacité.

Il est possible de quantifier à l'intérieur d'une fourchette donnée toutes les retombées particulières mentionnées ci-dessus. On pourrait donc suivre un scénario pour construire des modèles qui établiraient une estimation d'une fourchette d'avantages liés à certains projets en particulier. La difficulté a trait à l'identification des projets qui ont un effet d'entraînement. Des données tirées d'évaluations de programmes de subventions salariales offerts ailleurs permettent d'évaluer l'ampleur de la perte probable de capacité **lorsque le programme protège contre la perte de capacité**. L'application de ces estimations au PDES sera probablement inexacte, toutefois, puisque le programme ne comporte pas une telle protection. L'évaluation détaillée de certains projets en particulier est le seul moyen susceptible de fournir des estimations raisonnables de l'importance de l'effet d'entraînement des projets du secteur privé.

---

## **Retombées des projets sans effet d'entraînement**

---

Dans le cas des placements qui n'ont pas d'effet d'entraînement, les retombées sont beaucoup plus limitées. Les placements sans effet d'entraînement peuvent avoir quand même des retombées en permettant d'employer des personnes qui, autrement, auraient de la difficulté à trouver du travail. Il est clair que les



personnes employées bénéficient de l'emploi et de l'acquisition de connaissances spécialisées. Le gouvernement et la société en bénéficient aussi dans la mesure où cela aide les intéressés à éviter de dépendre du soutien du revenu. Cependant, lorsque le groupe cible est vaste — comme dans le cas des placements autres que de BAS dans le cadre du PDES— ces avantages peuvent être engloutis par des pertes équivalentes causées par le chômage de personnes semblables qui, autrement, auraient été employées. C'est particulièrement probable lorsque l'offre de main-d'oeuvre dépasse pour la peine la demande, comme c'est le cas à Terre-Neuve et au Labrador.

Lorsque le groupe cible est défini en fonction des désavantages des personnes sur le plan de l'emploi, le renforcement des aptitudes des personnes en cause entraîne d'autres avantages possibles. Ces avantages ne se réaliseront toutefois pleinement dans une région à chômage élevé que si la croissance économique crée de nouveaux emplois ou que si les intéressés sont disposés à déménager pour chercher de l'emploi et sont capables de le faire.

Les employeurs peuvent aussi tirer parti des placements sans effet d'entraînement dans la mesure où la subvention rend leur entreprise plus rentable. Cela **peut** avoir des retombées sur les autres groupes aux points de vue suivants : augmentation du revenu d'emploi pour les employés, augmentation du revenu tiré des impôts pour le gouvernement et réinvestissement des bénéficiaires qui entraîneront une croissance de l'économie, ce qui sera avantageux encore pour toutes les parties.

**Constatation :** Les retombées des projets du secteur privé qui n'ont pas d'effet d'entraînement sont susceptibles d'être attribuables en partie à une rentabilité accrue des entreprises qui reçoivent la subvention.

Des personnes-ressources clés possédant des compétences spécialisées en développement de l'économie ont signalé que les subventions salariales peuvent avoir d'importantes répercussions sur la rentabilité si elles permettent la survie d'entreprises qui, autrement, auraient pu fermer leurs portes au cours de la période d'établissement ou de croissance.

**Constatation :** Les concepts qui sous-tendent le PDES, c.-à-d. la stimulation de l'emploi à long terme dans le secteur privé, offrent d'importantes retombées possibles qui n'existent pas dans le cas des programmes de création d'emplois «artificiels» à court terme.

Un expert cité dans l'analyse documentaire a signalé que les Canadiens s'attendent à ce que leurs gouvernements stimulent activement les marchés de l'emploi. Dans ce contexte, ajoute-t-il, l'enjeu est de savoir non pas si ces programmes sont rentables, mais plutôt s'ils sont moins coûteux que d'autres options disponibles.

Des personnes-ressources clés ont formulé de nombreuses critiques à l'égard du programme, mais elles le considèrent toutes comme une amélioration importante par rapport aux programmes de création d'emplois artificiels.

**Constatation :** En ciblant les clients d'organismes de développement économique comme bénéficiaires de subventions salariales, les gouvernements risquent d'investir énormément dans des initiatives du secteur privé. Le PDES n'a pas prévu ce risque par des dispositions claires visant à régler le problème du cumul des programmes.

Il y a cumul de programmes lorsque des projets bénéficient de l'appui de plus d'un programme, ce qui peut convenir dans certains cas. Il importe toutefois que les décisions de fournir du financement gouvernemental soient fondées sur une connaissance complète des décisions antérieures sur le financement et qu'il existe des lignes directrices sur les incidences que des décisions antérieures devraient avoir sur la décision à prendre. Sinon, des décisions portant sur certains programmes en particulier peuvent déboucher sur un niveau excessif de financement gouvernemental.

Comme beaucoup de requérants du PDES étaient des clients d'organismes de développement économique, le risque que les niveaux globaux de financement soient élevés était important. On y a fait face en fournissant aux décideurs des renseignements sur d'autres mesures de financement. Des lignes directrices claires limitant les niveaux totaux d'appui financier réduiraient toutefois davantage le risque de financement excessif.

---

## Secteur sans but lucratif

---

**Constatation :** Les placements dans le secteur sans but lucratif peuvent avoir des retombées liées à la création d'emplois de longue durée, à l'acquisition de connaissances spécialisées par des chômeurs et au développement de l'infrastructure économique nécessaire. La conception du programme n'est toutefois pas suffisamment bien développée pour maximiser ces retombées.

On indique trois retombées possibles dans la constatation :

- création d'emplois à long terme;
- acquisition de connaissances spécialisées par des sans-travail;
- développement de l'infrastructure économique nécessaire.

Comme on l'a signalé plus tôt, les propositions provenant du secteur sans but lucratif ont été évaluées en fonction de leur possibilité de créer des emplois durables. L'évaluation et la prise de décision n'étaient toutefois pas fondées sur l'ampleur du besoin, ce qui a créé un risque important de perte de capacité — de financer des organisations pour des mesures qu'elles auraient prises de toute façon — ou de fournir un financement supérieur au financement nécessaire pour atteindre les résultats souhaités.

On peut supposer que les compétences acquises dans le cadre de projets qui pourraient créer des emplois durables valent la peine, que l'emploi soit durable ou non en bout de ligne. Dans le cas des projets que nous avons classés dans la catégorie 4, on n'a toutefois jamais attendu d'emplois durables. On maximiserait l'acquisition de connaissances spécialisées dans le cadre de ces projets en les choisissant avec soin en fonction de l'importance de leur contribution au développement économique et du niveau de la demande des connaissances spécialisées acquises. Comme on l'a signalé plus tôt au sujet de la conception du programme, les critères d'approbation des projets n'ont pas réglé efficacement ces aspects. Au cours des sondages et dans les groupes de discussion, les employeurs et les employés ont néanmoins signalé des réalisations sur le plan des connaissances spécialisées acquises par les employés.

Comme on l'a signalé plus tôt, il y a peu de raisons de croire que l'infrastructure économique créée dans le cadre du programme contribuera pour la peine au développement économique de la province ou de certaines de ses régions. Le gouvernement de Terre-Neuve et du Labrador a amorcé un processus qui entraînera la création de conseils de développement économique régional (CDER) dans chacune des 19 zones économiques de la province. Lorsque ces CDER seront en place — et il s'est déjà fait beaucoup de travail dans un grand nombre des 19 zones économiques — des projets de création d'infrastructure du secteur sans but lucratif — qui donneront suite aux priorités établies par les CDER — pourront apporter une contribution beaucoup plus efficace que celle qu'a probablement apportée le PDES.

**Question 13b) Le modèle des projets pilotes est-il une façon rentable d'atteindre les objectifs d'un 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?**

**Constatation :** Le PDES n'est pas une façon rentable d'atteindre les objectifs des projets. En particulier :

- l'absence d'entente entre les partenaires en ce qui a trait au but du programme et les difficultés qui en découlent dans le partenariat ont empêché tous les partenaires d'utiliser efficacement les connaissances spécialisées et les ressources disponibles pour maximiser les retombées du programme;
- la conception des programmes a assuré une protection limitée contre les risques bien connus liés aux programmes de subventions salariales et en particulier à la perte de capacité.

Des données obtenues des employeurs et des employés indiquent néanmoins que les projets mis en oeuvre dans le cadre du PDES ont constitué une utilisation valable des fonds du Trésor. Malgré ces lacunes, le PDES offre aussi des possibilités beaucoup plus grandes que les affectations antérieures de fonds aux programmes de création d'emplois artificiels.

**Question 14 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 pour la réforme de la sécurité sociale? Le projet entraîne-t-il une prestation plus efficiente des services? Dans quelle mesure réussira-t-on à étendre ou reproduire ce projet dans d'autres régions ou provinces?**

**Constatation :** La principale leçon tirée du PDES a trait au partenariat. Le partenariat entre des organismes gouvernementaux permet d'affecter un éventail accru de connaissances spécialisées, de ressources et d'expériences à la conception et à la prestation d'un programme. Le PDES démontre toutefois clairement que cela ne sera efficace que lorsque les partenaires s'entendront sur ce qu'ils essaient de faire et consentiront à travailler ensemble pour maximiser leurs réalisations.

Dans le cas du PDES, les modalités flexibles ont en fait créé un programme que chaque ministère ou organisme a cherché à utiliser pour atteindre des objectifs conformes à son propre mandat. Il s'ensuit que l'envergure du programme est devenue tellement vaste qu'il a été impossible d'élaborer un concept efficace. Beaucoup de personnes-ressources clés ont signalé qu'il importera à l'avenir pour les partenaires du PDES de travailler ensemble. Le PDES a peut-être réuni des organisations qui ont besoin les unes des autres pour maximiser leur efficacité, mais le programme ne représente pas un partenariat véritable.

Le programme a toutefois fait la preuve des avantages possibles du partenariat et des personnes-ressources clés ont signalé les avantages à la fois sur le plan des projets approuvés et sur celui du savoir acquis par les organisations partenaires. Un programme remanié — inspiré de l'expérience tirée du PDES — permettrait probablement de concevoir des programmes beaucoup plus efficaces.

---

## Possibilité d'expansion à Terre-Neuve et au Labrador

---

**Constatation :** Des personnes-ressources clés ont décrit régulièrement le PDES comme un pas dans la bonne voie. Le recours au partenariat et l'évitement des programmes de création d'emplois «artificiels» plus particulièrement ont souvent suscité des éloges. Malgré d'importants problèmes dans le partenariat et de graves lacunes dans la conception du programme, la présente évaluation a démontré qu'un grand nombre des projets appuyés ont été bénéfiques et ont répondu aux objectifs établis du programme. Pour maintenir le programme ou l'étendre, il faudra toutefois le soumettre à un remaniement d'envergure.

Ce remaniement devrait viser notamment à :

- déterminer celle des quatre catégories d'initiatives qu'il faut appuyer en vertu du programme. On pourrait aussi reformuler les catégories en programmes distincts. Dans l'un ou l'autre cas, les objectifs à l'égard du nombre de placements et des affectations budgétaires devraient être planifiés au niveau de la «catégorie». C'est parce qu'on ne l'a pas fait dans le cas du PDES qu'il y a eu concurrence entre les initiatives et cette lacune a constitué aussi un sérieux irritant pour le partenariat;

- établir des partenariats à l'échelon de la catégorie et il n'est pas nécessaire que le même groupe de partenaires existe pour chaque catégorie. Toutes les parties au partenariat doivent s'entendre sur des rôles et des objectifs mesurables au sein du partenariat. Après des discussions initiales, il faudrait décrire les objectifs et les rôles dans un protocole d'entente (PE)<sup>32</sup>;
- élaborer des concepts distincts pour chacune des catégories et les fonder sur les résultats de la présente évaluation et d'autres expériences.

---

## Répétition dans d'autres niveaux de compétence

---

**Constatation :** Le PDES n'est pas un modèle efficace d'élaboration de programmes de création d'emplois à utiliser dans d'autres niveaux de compétence. Il est toutefois pertinent pour d'autres régions à chômage élevé qui pourraient bénéficier de l'essai d'initiatives semblables.

---

<sup>32</sup>

Il y avait en fait un PE sur les initiatives stratégiques entre le gouvernement du Canada et celui de Terre-Neuve et du Labrador. Il ne traitait toutefois pas en détail de chaque programme et certains des intervenants clés du PDES n'étaient pas partie à l'entente.

---

## 4.0 Conclusions

---

Nous présentons dans ce chapitre les conclusions de l'évaluation qui portent sur chacune des quatre catégories d'enjeux établis aux fins de l'évaluation.

---

### 4.1 Pertinence

---

Le Programme des débouchés d'emploi stratégiques (PDES) vise à la fois à stimuler la création, dans les entreprises, d'emplois à plein temps de longue durée et à inciter les employeurs à embaucher des personnes actuellement tributaires du soutien du revenu ou qui risquent de le devenir. Étant donné le taux de chômage élevé dans la province et comme le taux de participation aux programmes de soutien du revenu est supérieur à la moyenne, les programmes de cette nature sont très pertinents pour la province.

La nature du programme (c.-à-d. subventions salariales) est très semblable aux programmes d'emploi de base des gouvernements provincial et fédéral. Pour ce qui est du calendrier, la mise en oeuvre du programme a correspondu à peu près à l'élimination des programmes de création d'emplois «artificiels» que les deux paliers de gouvernement ont toujours utilisés comme mesures ponctuelles d'urgence. Des personnes-ressources clés étaient d'avis que les deux initiatives étaient reliées et ont affirmé à l'unanimité que les objectifs du PDES étaient beaucoup plus pertinents et offraient beaucoup plus d'avantages que les mesures de création d'emplois «artificiels».

On a établi un lien entre le programme et le Plan économique stratégique de la province en ce qui concerne les aspects suivants : importance accordée aux entreprises des secteurs de croissance, disponibilité dans toute la province et nouveaux partenariats entre les ministères et organismes des gouvernements fédéral et provincial. Il convient de signaler surtout l'établissement d'un partenariat entre des ministères et organismes qui s'occupent de développement économique et ceux qui sont chargés de l'établissement des programmes d'emploi et du soutien du revenu. Les retombées que pourraient produire les liens entre le Plan économique stratégique et les nouveaux partenariats ont intéressé des personnes-ressources clés. Les résultats de la présente évaluation indiquent que les progrès réalisés vers ces buts (c.-à-d. l'établissement d'un lien entre le Plan économique stratégique et le partenariat entre les gouvernements) ont été plutôt limités et que les perspectives d'avenir sont supérieures aux réalisations du PDES.

---

## 4.2 Conception et prestation

---

Nous abordons la conception et la prestation du programme séparément ci-dessous.

---

### Conception du programme

---

Toutes sortes de facteurs ont limité l'élaboration d'un concept efficace. Tout d'abord, à cause des objectifs généraux du programme, on a présenté toutes sortes de projets dont les risques et les retombées possibles variaient.

L'application d'un concept commun à un éventail diversifié de projets n'a pas réussi à réduire les risques au minimum et à maximiser les retombées, ce qui est inévitable. Le programme a comporté les aspects suivants :

- subventions salariales accordées à des entreprises du secteur privé afin de les inciter à accélérer leurs plans de croissance et d'expansion et à créer de nouveaux emplois à plein temps et de longue durée;
- subventions salariales accordées à des entreprises privées nouvelles ou en expansion pour les inciter à employer des personnes désavantagées (p. ex., des bénéficiaires d'aide sociale);
- subventions salariales accordées à des organismes sans but lucratif pour les inciter à lancer de nouvelles initiatives qui pourraient produire des revenus et un développement durable correspondant;
- subventions salariales accordées à des organismes sans but lucratif afin de leur permettre de lancer des projets de mise en valeur de l'infrastructure économique qui permettront davantage aux entreprises du secteur privé de lancer de nouveaux projets qui entraîneront une croissance de l'économie de la province.

Ces quatre catégories sont très pertinentes à Terre-Neuve et au Labrador. La stratégie des subventions salariales convient de plus dans chaque cas. Les répercussions visées et les répercussions imprévues éventuelles varient toutefois pour la peine entre les quatre catégories, ce qui a, bien entendu, des répercussions sur la conception qui convient. L'analyse documentaire a permis de repérer des expériences pertinentes à l'égard de chacune des quatre catégories et cette expérience est décrite en détail dans le rapport.



La présente évaluation aboutit à une conclusion fondamentale : l'effort qui vise à appliquer un concept commun à cet éventail diversifié de projets — dont les justifications diffèrent — a augmenté inévitablement le risque que le programme ait des répercussions imprévues et indésirables et n'a pas réussi à maximiser les retombées bénéfiques visées.

On sait, par exemple, que le risque de perte de capacité (qui consiste à subventionner des activités qui auraient lieu sans aide gouvernementale) est élevé dans la première catégorie et la troisième. La grande expérience acquise permet de concevoir un programme qui garantit de maximiser les possibilités de lancement de projets supplémentaires. Cette expérience indique que les procédures d'autorisation (qui visent à rendre le programme moins attrayant pour les entreprises qui iront de l'avant avec ou sans aide) sont en général plus efficaces que l'évaluation de l'effet d'entraînement par les administrateurs du programme. Le PDES ne comportait pas de procédures efficaces d'autorisation. On a inclus l'effet d'entraînement des projets, mais les évaluations n'ont pas joué clairement sur les décisions, surtout parce que ces dispositions relatives à la conception ne conviendraient pas à la deuxième catégorie de projets dont l'effet d'entraînement n'est ni attendu ni important. Le Comité d'examen et d'évaluation n'a pu déterminer l'importance de l'effet d'entraînement dans les décisions relatives à l'approbation des projets, ce qui est inévitable. Afin de permettre l'approbation de projets valables de la deuxième catégorie ci-dessus, on a réduit la pondération de l'effet d'entraînement par rapport aux autres critères, ce qui a augmenté le risque d'approuver des projets sans effet d'entraînement dans la première (et la troisième) catégorie.

De même, à cause de l'envergure des quatre catégories, il a fallu formuler une définition souple du groupe cible de participants. Les deuxième et quatrième catégories ci-dessus ne prévoient toutefois des retombées bénéfiques importantes que si les projets visent un groupe en particulier dont les besoins reconnus sont satisfaits par l'expérience acquise dans le cadre du programme. Une conception qui reconnaîtrait explicitement les catégories distinctes et comporterait des dispositions appropriées à chaque catégorie ferait disparaître ces difficultés. C'est plus important pour le PDES que pour d'autres programmes à cause du partenariat étendu. Une conception plus structurée permettrait des différences entre les rôles des divers éléments du programme. Comme la conception du PDES n'est pas structurée, les philosophies et les stratégies différentes des divers partenaires sont devenues un problème important. Chaque partenaire a concentré ses efforts avant tout sur les projets qui correspondaient le plus à son propre mandat, et c'est tout à fait logique. Une conception plus rigoureuse aurait permis, pour chaque volet, de trouver des partenaires différents et de leur confier des rôles différents.

---

## **Prestation du programme**

---

Dans l'ensemble, nous concluons à la suite de la présente évaluation que les lacunes de la prestation du programme sont attribuables à des contraintes qui découlent de sa conception.

Les divers partenaires étaient très engagés à l'égard du programme et les processus mis en place étaient d'excellence qualité. Les bases de données et les processus administratifs étaient de grande qualité, par exemple. Tous les partenaires ont reçu régulièrement des données sur le profil des projets approuvés et qui ont fait l'objet d'un contrat.

Quant aux procédures, les lignes directrices relatives à l'évaluation de la viabilité des entreprises qui ont présenté des propositions émanaient des compétences spécialisées des partenaires. Ces lignes directrices ont été communiquées à tous les ODDE qui ont procédé à des évaluations de viabilité et l'on a mis en oeuvre un mécanisme de contrôle de la qualité.

Les employeurs ont été très satisfaits de la qualité de l'appui administratif accordé au programme et ont signalé que les expériences qu'ils ont vécues avec les dirigeants du programme ont été beaucoup plus agréables que dans le cas d'autres programmes gouvernementaux auxquels ils avaient déjà participé.

La sélection des projets à recommander à l'approbation du Comité de gestion et la promotion du programme avaient des lacunes. L'équipe d'évaluation a toutefois établi que ces lacunes découlaient inévitablement de la conception du programme.

---

## **Réussite des projets**

---

L'évaluation a révélé que les employeurs et les participants étaient très satisfaits. Les données d'enquête indiquent en outre que l'on s'attend à ce que la plupart des placements durent aussi longtemps que la subvention. Dans nombre de cas, les employeurs et leurs employés souhaitent que l'emploi dure après la subvention et ils s'y attendent.

La conception et la prestation du programme ont fourni une protection raisonnable contre l'abus, les déplacements (c.-à-d. la mise à pied d'employés en poste qui sont ensuite remplacés par des employés subventionnés par le programme) et les déplacements indirects (c.-à-d. cas où une entreprise embauche de nouveaux employés grâce aux subventions d'un programme, ce qui entraîne des mises à pied chez des concurrentes). Le programme a en

général réussi à éviter les projets de création d'emplois «artificiels». Des projets dont l'approbation était fondée sur le développement de l'infrastructure économique risquaient un peu de créer des emplois artificiels. Ce risque était toutefois attribué à l'absence de plans de développement économique des régions et des zones plutôt qu'à des lacunes du programme. Comme l'élaboration de ces plans de région et de zone constitue une priorité pour le gouvernement provincial, on peut s'attendre à ce que des programmes semblables aient plus de retombées avantageuses à l'avenir.

Le programme a par ailleurs assuré une protection limitée contre la perte de capacité (le fait de subventionner des activités qui auraient eu lieu de toute façon) et le cumul des programmes (un même projet qui reçoit de l'aide gouvernementale de plus d'un programme). Il faut réviser la conception du programme afin de mieux le protéger contre ces risques.

Les résultats de l'établissement de partenariats sont mitigés. La conception du programme, les nombreux partenaires et leurs différences importantes sur les plans de la philosophie, de la culture et de la stratégie organisationnelle ont constitué des contraintes énormes. C'est pourquoi le partenariat n'a pas réalisé son plein potentiel. Par ailleurs, les partenaires ont démontré qu'ils étaient vraiment voués à la stratégie de partenariat et ont beaucoup appris sur la façon de travailler ensemble plus efficacement à l'avenir.

---

## **Rentabilité**

---

L'évaluation a conclu que la rentabilité du programme est très prometteuse. On a conclu aussi que, compte tenu de la mise en oeuvre jusqu'à maintenant, le risque de subventionner des activités qui auraient eu lieu sans la subvention est inacceptable. Nous avons aussi défini les risques suivants :

- si l'on subventionne des entreprises qui reçoivent déjà de l'aide d'autres programmes gouvernementaux, cela pourrait produire une subvention globale élevée provenant de sources gouvernementales;
- on a subventionné à 100 pour cent des projets du secteur sans but lucratif qui devraient s'autosuffire un jour sans se demander si une subvention moins élevée aurait été aussi efficace.

Il importe de signaler que l'évaluation ne démontre pas que ces risques se sont concrétisés. Les évaluateurs concluent plutôt que la conception du programme ne protège pas suffisamment contre ces risques. Comme l'expérience découlant d'autres programmes indique comment réduire ces risques au minimum, si l'on

modifie la conception du programme, il pourra devenir rentable comme prévu. Selon les résultats de l'évaluation, ce potentiel est supérieur à celui de stratégies rivales comme les projets de création d'emplois «artificiels», les subventions salariales à court terme et la formation en cours d'emploi.