

*Examen des ententes de développement des
ressources humaines autochtones
– Synthèse des constatations*

Rapport final

*Évaluation de programmes
Politique stratégique et planification
Ressources humaines et Développement des compétences Canada*

décembre 2004

**SP-AH-667-12-04F
(also available in English)**

Papier

ISBN : 0-662-70053-8

N° de cat. : HS28-34/2005F

PDF

ISBN : 0-662-70054-6

N° de cat. : HS28-34/2005F – PDF

HTML

ISBN : 0-662-70055-4

N° de cat. : HS28-34/2005F – HTML

Table des matières

Réponse de la direction.....	i
1. Examen des ententes de développement des ressources humaines autochtones – Synthèse des constatations	1
1.1 Contexte	1
2. Description des EDRHA	5
3. But et méthode d'examen	9
3.1 But et portée	9
3.2 Méthode.....	10
3.3 Points forts et limites des constatations découlant de l'examen.....	10
3.4 Phase II de l'examen	13
4. Observations et constatations.....	15
4.1 Fonctions et processus des EDRHA.....	15
4.1.1 Renforcement des capacités	15
4.1.2 Planification opérationnelle et stratégique	18
4.1.3 Partenariats	20
4.1.4 Gestion de questions complexes sur les plans social, économique et de l'emploi	21
4.1.5 Exécution des programmes et prestation des services	22
4.2 Résultats des EDRHA	24
4.2.1 Effets sur les communautés.....	25
4.2.2 Participation aux EDRHA et résultats.....	26
4.2.3 Effets positifs sur les clients et satisfaction des clients	29
4.3 Conclusions tirées des données de recensement	32
5. Conclusions	35
5.1 Progrès réalisés par les signataires des EDRHA	35
5.2 Nature et portée des résultats des programmes	36
5.3 Qualité et intégralité de l'information sur les résultats	37
Annexe 1 – Les dix EDRHA sélectionnées pour les études de cas	39

Liste des Tableaux

Tableau 1	Indicateurs de rendement primaires et secondaires des EDRHA	5
Tableau 2	Profil des clients des EDRHA – de 1999-2000 à 2001-2002.....	27
Tableau 3	Emploi et retour aux études, trois mois après l'intervention, en pourcentage des plans d'action menés à terme (de 1999-2000 à 2002-2003)	31
Tableau 4	Chômage dans les réserves par rapport à l'ensemble de la population active en 1996 et en 2001	33
Tableau 5	Chômage hors-réserve par rapport à l'ensemble de la population active en 1996 et en 2001	33
Tableau 6	Degré d'instruction le plus élevé : Autochtones et ensemble de la population de 15 ans ou plus	34

Réponse de la direction

La Direction des affaires autochtones (DAA dans le cadre des Politiques et conception des programmes d'emploi) et la Direction des programmes autochtones et jeunesse (DPAJ dans le cadre des Opérations des programmes d'emploi) de Ressources humaines et Développement des compétences Canada (RHDC) souhaitent remercier ceux qui ont aidé à élaborer et à mener à bien cette évaluation de la Stratégie de développement des ressources humaines autochtones (SDRHA). Nous remercions particulièrement la contribution de : l'Assemblée des Premières Nations, Inuit Tapirisat Katanami, le Ralliement national des Métis, l'Association des femmes autochtones et le Congrès des Peuples Autochtones à l'élaboration et à la gestion de cette évaluation conjointement avec la Direction générale de l'évaluation des programmes de RHDC, la DAA et la DPAJ. Cette approche commune est en elle-même et par elle-même une leçon apprise / pratique exemplaire car elle reflète le type de partenariat que RHDC entretient avec le peuple, les organismes et les intervenants autochtones.

Nous prenons bonne note des observations soumises, nous souscrivons aux résultats, à la suite desquels nous avons élaboré des plans d'action afin de renforcer la conception et la prestation de la SDRHA en s'appuyant sur cette évaluation associée à d'autres pistes d'information (à savoir le Bureau du vérificateur général, les consultations sur le renouvellement de la SDRHA, les analyses internes).

Les Ententes sur le développement des ressources humaines autochtones (EDRHA) permettent aux organismes autochtones d'offrir des programmes et des services de RHDC aux populations autochtones. La SDRHA vise à aider les Autochtones à se préparer à l'emploi, à trouver, à obtenir et à garder des emplois.

La SDRHA s'attache à conférer aux collectivités les pouvoirs et les moyens de se charger de la conception et de la prestation de programmes qui satisfont les stratégies de développement local, de répondre aux différents besoins des clients et des collectivités tout en respectant la diversité et la richesse des valeurs sociales et culturelles du peuple autochtone au Canada.

L'examen des l'EDRHA a été lancé à la demande de la Direction générale des programmes d'emploi à l'été de 2002. Le moment était bien choisi puisque la SDRHA en était à la quatrième année de son mandat de cinq ans. Le groupe d'évaluation s'est concentré sur les résultats des EDRHA avec pour objectif d'étudier les questions relatives à sa mise en œuvre et à son efficacité. Les sujets d'évaluation énoncés dans le cadre de référence de juillet 2002 comprenaient :

- La nature et la portée du renforcement des capacités de l'EDRHA;
- La solidité de la planification des activités de EDRHA;
- La solidité des partenariats entre EDRHA et les intervenants;

- La réussite de la gestion horizontale effectuée par des EDRHA concernant des questions sociales, économiques et d'emploi complexes;
- La nature et la portée des résultats des programmes confirmés par des données disponibles;
- La qualité et l'exhaustivité des données sur les résultats concernant les programmes et les clients.

Méthodes employées pour parvenir aux conclusions de l'évaluation :

- études de cas sur dix EDRHA;
- analyse de données de recensement;
- analyse de données de gestion;
- entretiens avec des informateurs clés;
- groupes de discussion;
- enquêtes auprès des clients.

Cet examen constitue une première phase de travail pour étudier la SDRHA mais cela n'est pas suffisant pour mieux comprendre le programme d'acquisition des compétences de RHDCC et en évaluer les impacts sur les Autochtones. En vue d'approfondir la connaissance des répercussions du programme de la SDRHA, RHDCC en collaboration avec ses partenaires, prévoit de procéder à de plus amples examens et évaluations des signataires de l'EDRHA visant à donner une vision plus globale quant aux résultats atteints et aux leçons apprises. Cet examen supplémentaire sera exécuté de manière plus approfondie et tiendra compte de la pertinence, de la réussite et du rapport coût-efficacité du programme, y compris de la création de partenariats, de la qualité et de la fiabilité des données de gestion recueillies et des répercussions du programme sur les personnes. Le début de la phase II est prévu pour l'automne 2004 et l'examen comprendra notamment :

- un plus grand nombre d'études de cas pour assurer une couverture plus large des EDRHA;
- des enquêtes auprès de clients représentatifs conçues pour fournir une information fiable sur l'ensemble de la clientèle;
- une analyse des rôles et des fonctions de RHDCC, des cinq organismes autochtones nationaux et du Conseil de développement des ressources humaines autochtones à l'appui des EDRHA;
- une analyse des Services de garde à l'intention des Premières Nations et des Inuits dans le cadre de la SDRHA;
- une analyse approfondie du renforcement des capacités, des systèmes de données, des chevauchements et des redondances, et des répercussions sur les personnes.

Cet examen et le travail de suivi associé a lieu au moment où le gouvernement du Canada met de l'avant un plan d'action plus vaste avec la population autochtone, le processus de table ronde de la population autochtone du Canada. Parmi les six thèmes principaux de cette initiative, on trouve *Rendre compte des résultats*, y compris l'importance d'affiner les résultats, de rendre compte des effets et de réunir les statistiques. RHDC joue un rôle prépondérant dans l'initiative de la table ronde et nous espérons que les enseignements et les questions issues de l'examen et du travail de suivi engendreront des possibilités d'application plus larges au-delà de la table ronde.

Les paragraphes qui suivent exposent les grandes lignes de la réponse de la direction et de ses engagements à l'égard de l'évaluation présentée dans le programme d'évaluation. Cette présentation suit l'ordre dans lequel ont été énoncés les sujets dans le cadre de référence mentionné plus haut.

Renforcement des capacités

L'examen a mis en évidence le rôle central du renforcement des capacités dans la conception et la prestation de programmes. La SDRHA fait partie des rares initiatives fédérales qui offrent une affectation particulière (30 M\$ sur cinq ans) pour contribuer à la dimension humaine de la conception et de la prestation de programmes et de services. Les organismes autochtones nationaux au Canada et les EDRHA soutiennent de manière ferme et continue les investissements spécifiques dans les capacités. Les partenaires autochtones font valoir la nécessité d'augmenter l'affectation des ressources pour des stratégies futures. La DPAJ et les PCPE prennent bonne note des remarques concernant « les fonds de ressources » et conviennent que l'investissement dans les ressources en personnel et dans la capacité en structures de l'EDRHA est un préalable à la réussite. Cette évaluation donne la marche à suivre pour des examens et des analyses plus approfondis de l'utilisation stratégique de ces fonds de ressources comme signe avant-coureur d'une éventuelle réaffectation dans le cadre d'une stratégie renouvelée ou d'une recherche de fonds de ressources supplémentaires pour l'intégrer à la stratégie.

Les EDRHA s'efforcent de constituer et d'augmenter leurs capacités afin qu'elles améliorent la planification, la conception, la gestion, les prestations et qu'elles justifient des programmes financés par EDRHA. Le point de départ consiste en une plus grande précision et une utilisation homogène des fonds de ressources en vue de garantir des prestations de service de haute qualité. Afin de satisfaire les besoins d'une transparence plus accrue, de cohérence et de comparabilité, la DPAJ a réalisé un glossaire qui figure sur la page Internet de RHDC EDRHA et qui est également disponible à l'interne chez RHDC et aux EDRHA externes. Ce glossaire donne un aperçu des interprétations communes des termes afin de s'assurer que les intervenants au sein de RHDC et de la collectivité de l'EDRHA parlent le même langage.

Entreprises, planification stratégique et partenariats

Les EDRHA ont eu un très grand effet sur les entreprises, la planification stratégique et les partenariats. Un plan stratégique sur cinq ans et des plans tactiques et opérationnels annuels révèlent une planification rigoureuse des activités, des dépenses et des résultats escomptés. Les études de cas font également apparaître les EDRHA comme des intégrateurs communautaires qui créent des partenariats avec d'autres services de RHDCC et d'autres ministères fédéraux, des provinces et territoires, avec des établissements scolaires (notamment les établissements scolaires autochtones) et avec le secteur privé. Les études de cas témoignent aussi d'une prédominance de la gestion et de l'investissement du côté de l'offre du marché du travail grâce à la gestion de cas de clients, à des interventions de suivi des clients et à des plans d'action, etc. Par contre, l'évaluation montre qu'on accorde moins d'attention à la demande du marché du travail. Cette remarque coïncide avec le renouvellement et les instructions contenues dans la réponse du premier ministre au discours du Trône de 2004 et avec *Aller droit devant*, dans lesquels l'accent a été mis sur une plus grande harmonisation des investissements dans la personne avec les besoins du marché du travail. La DAA et la DPAJ ont élaboré un plan d'action pour harmoniser plus efficacement l'offre autochtone avec la demande du marché du travail grâce à des investissements dans la SDRHA.

Pour améliorer l'offre du marché du travail, RHDCC a demandé et obtenu un financement pour Partenariats pour les compétences et l'emploi des Autochtones, un programme qui a réussi à réunir les EDRHA, les provinces et les territoires, les autres ministères fédéraux et le secteur privé pour s'assurer que la population autochtone puisse prendre part aux principales possibilités économiques qui sont en train d'émerger. Au cours du renouvellement de la stratégie, la DAA va examiner plus en profondeur les mécanismes incitatifs pour encourager la collaboration, la planification stratégique commune et le développement des entreprises entre une grande variété de partenaires en fonction de la grande diversité des possibilités.

On a bien pris note des critiques sur la relation limitée avec le public du Conseil sectoriel de développement des ressources humaines autochtones (SDRHAC), émises notamment par les EDRHA de l'Est. Au cours de l'année dernière, le SDRHAC a élargi son champ de gestion au Canada atlantique et on s'est efforcé de conforter le rôle du SDRHAC visant à encourager la création de partenariats entre les signataires de l'EDRHA et le secteur privé. Un plan d'action destiné à renforcer le SDRHAC est en cours de préparation et vise à s'aligner sur les autres conseils sectoriels du Ministère et sur leurs objectifs en matière d'investissements stratégiques dans le marché du travail (comme les Autochtones apprentis p. ex.).

Gestion de questions sociales, économiques et d'emploi complexes

Les résultats de l'évaluation mentionnent que les EDRHA étudiées obtiennent souvent des résultats lorsqu'elles se saisissent de questions liées à la gestion horizontale de questions sociales, économiques et d'emploi complexes. De nombreux exemples présentés illustrent la capacité de l'EDRHA à adopter une approche globale avec les clients.

La perception selon laquelle une approche d'ensemble était nécessaire pour gérer les questions sociales, économiques et d'emploi complexes alors que les indicateurs de performance de la SDRHA n'exprimaient pas toutes les réussites de l'EDRHA ou ne leur donnaient que peu de foi, était source de préoccupation. En reconnaissant que la SDRHA s'adresse à la question des emplois, le plan d'action en cours commence par s'attaquer à ce problème. La DAA et la DPAJ en partenariat avec les EDRHA améliorent leur régime de responsabilisation axé sur les résultats en y ajoutant des indicateurs de rendement du marché du travail plus fiables qui rendent compte de l'attachement à la main d'œuvre à court et moyen terme.

Résultats de l'EDRHA

Les études de cas de l'évaluation livrent un message prédominant concernant l'importance capitale de donner aux collectivités les moyens d'assumer la conception et la prestation de programmes qui satisfont les stratégies de développement local et qui répondent aux différents besoins des clients et des collectivités tout en respectant les valeurs sociales et culturelles des Autochtones.

Le défi auquel on fait face lorsqu'on cherche à atteindre des résultats quantitatifs d'ensemble dans le cadre de la SDRHA est que les effets bénéfiques au niveau de la collectivité sont « impalpables et risquent de ne pas atteindre les clients ayant bénéficié de l'intervention ». Cet effet est amplifié par la perception que les indicateurs économiques quantitatifs à court terme (c.-à-d. le retour à l'emploi) ne mesurent pas tous les résultats des programmes de l'EDRHA. En fait, l'examen a mis en évidence que la structure actuelle des résultats ne reflétait pas l'intégralité des avantages de la SDRHA : des personnes et des collectivités plus saines et plus résistantes.

Dans la phase II de l'évaluation, la DPAJ et la DAA vont favoriser la collaboration entre les deux paliers de responsabilité et l'Évaluation des programmes de façon à renforcer manifestement l'impression que les données de résultats garantissent la cohérence, la comparabilité et la transparence.

Les actions entreprises pour augmenter la cohérence et la pertinence comprennent :

- L'élaboration d'un glossaire qui figure sur la page Internet de RHDCC EDRHA et qui est disponible à l'interne à RHDC et aux EDRHA externes et qui donne un aperçu des interprétations communes des termes pour s'assurer que les intervenants de RHDCC et de la collectivité de l'EDRHA parlent le même langage;
- L'élaboration d'un document de méthodes de mesure destiné à être utilisé par toutes les régions et l'EDRHA qui explique comment calculer les objectifs et les résultats. Ce document sera diffusé sur la page Internet de l'EDRHA à l'intention des régions et des EDRHA;
- La DPAJ collabore avec la responsabilisation des entreprises pour élaborer un compte rendu qui permettra d'expliquer pourquoi des données téléchargées des EDRHA vers RHDC, ne sont pas enregistrées comme des résultats;

- La DPAJ va mettre à jour son Manuel des opérations à l'intention des régions et des EDRHA;
- L'élaboration de directives de l'administration centrale destinées au personnel des régions concernant de nombreux sujets se rapportant à l'uniformité;
- Le maintien des certifications de dossiers annuelles y compris la signature du cadre supérieur régional au début de l'automne 2004;
- La DPAJ conjointement avec la direction de la responsabilisation et de l'intégrité des OPE va établir des mesures d'assurance de la qualité pour accroître la véracité des résultats;
- La DPAJ va s'engager dans des séances de formation dans tout le pays pour que les régions et les EDRHA affinent leurs résultats;
- Renforcer le régime de responsabilisation en ajoutant des mesures supplémentaires notamment pour savoir quels sont les clients financés et ceux qui ne le sont pas afin de mettre en évidence plus précisément le travail réalisé par les EDRHA;
- La DPAJ et la DAA vont collaborer avec les autres ministères fédéraux pour créer une « déclaration annuelle du prestataire autochtone » pour montrer les progrès réalisés grâce une série d' « indicateurs d'opportunité » conçue pour suivre le rapprochement entre les Canadiens autochtones et les Canadiens non-autochtones.

La DPAJ et la DAA poursuivront leurs travaux avec l'Évaluation des programmes pour étudier des moyens de renforcer les liens entre les sources de données qui présentent une intégration de longue date des mesures d'impact. Les domaines d'étude pourraient inclure l'amélioration des liens entre les ensembles de données existants au sein de RHDCC, de Développement social, d'Affaires indiennes et du Nord Canada et d'autres ministères qui fourniraient une information plus globale à long terme, en permettant ainsi d'établir une plus grande confiance concernant les impacts des programmes de la SDRHA. La DPAJ a également identifié la nécessité permanente de consolider les données issues des EDRHA et les mesures utilisées de façon à continuer de soutenir et de rationaliser la SDRHA en tant que méthode innovatrice pour mettre en œuvre les politiques sociales et économiques. La DPAJ va poursuivre sa collaboration avec la DAA, l'Évaluation des programmes, les EDRHA, les ANP et des intervenants poursuivant le même objectif pour continuer dans cette voie.

Offre de programmes et services

L'évaluation indique que la prise de décision locale et les approches de prestations de services axées sur la collectivité sont reconnues comme les forces principales du modèle de la SDRHA. Toutefois, des questions ont été soulevées concernant une entente sur une définition fonctionnelle des termes « intervention » et « admissibilité ». La DPAJ et la DAA ont entrepris des plans d'action pour répondre aux questions mentionnées plus haut :

- Un glossaire a récemment été diffusé pour clarifier les définitions des interventions et des résultats. Cet effort, articulé au niveau national et transmis aux régions, va permettre d'améliorer la transparence, la cohérence et la comparabilité dans la façon dont les signataires de l'EDRHA récupèrent de l'information et dont RHDCC recueille et rend compte des résultats et des perspectives;
- Le Manuel des opérations de l'EDRHA va être mis à jour et diffusé dans toutes les EDRHA d'ici novembre 2004; il va rassembler et actualiser tout une série de directives et de lignes directrices qui ont évolué au cours des stratégies précédentes.

Les impacts sur les clients et leur satisfaction

Les entrevues et les discussions de groupe montrent que « les indicateurs primaires et secondaires de la performance de la EDRHA ne mesurent pas suffisamment les bons résultats au niveau individuel ». Le processus de la consultation de renouvellement a corroboré cette conclusion. Toutefois, ce n'est pas une mince affaire de trouver des variables d'évaluation des résultats représentatives et appropriées qui soient également faciles à mesurer, génériques et rassemblées au niveau national. Comme l'examen le fait remarquer : « les résultats laissent entendre que de nombreuses répercussions bénéfiques (si ce n'est pas la majorité) au niveau de la collectivité et des personnes sont impalpables ». RHDCC a cherché à saisir ces éléments « impalpables » du développement du capital humain au travers de diverses publications au niveau national et régional et à l'aide de travaux de congrès, mais beaucoup de travail peut être exécuté dans ce domaine pour affiner la qualité et les possibilités d'application de ces travaux qualitatifs. Les études de cas évaluent l'aptitude d'une collectivité à absorber de nouveaux venus sur le marché du travail et mesurent l'efficacité de la SDRHA à aider ces personnes à saisir ces occasions. Les études de cas ont également souligné la capacité très limitée de certaines collectivités à absorber de nouveaux venus sur le marché du travail local indépendamment des types de mesures adoptées du côté de l'offre. Cette approche sous la forme d'études de cas commence à examiner sur un plan plus global les répercussions d'ensemble de la SDRHA et donne des instructions pour approfondir les études et les analyses.

Rappelons que l'objectif premier de la SDRHA est d'aider la population Autochtone à se préparer à l'emploi, à trouver, à obtenir et à garder des emplois. La priorité accordée par la SDRHA au marché du travail a eu tendance à se concentrer davantage sur la mesure de résultats directement liés au marché du travail (c.-à-d. le retour à l'emploi, les prestations d'AE non payées) que sur d'autres ensembles de données liées au capital humain. Ceci

étant, la SDRHA enregistre des « retours aux études » mais pas, comme l'évaluation le préconise, « une augmentation du niveau d'alphabétisation parmi les clients au fil du temps et un niveau équivalent au cours secondaire ».

La collecte de variables spécifiques au marché du travail est un sous-produit de la connectivité des EDRHA aux conditions des prestations d'emploi et de mesures de soutien (PEMS). Pour pouvoir ajouter, changer ou supprimer certaines mesures, il faudra prendre en compte un certain nombre de considérations à savoir l'efficacité, la rentabilité, la cohérence lors de discussions avec les partenaires autochtones et les intervenants.

RHDCC prévoit maintenir et améliorer la collecte d'information dans divers domaines, y compris les économies d'aide sociale (AS) réalisées. De plus, des collègues d'Affaires indiennes et du Nord Canada et de quelques provinces sont très intéressés de connaître les économies d'AS puisqu'elles donnent des indications sur le déplacement et les économies d'AS réalisées grâce à leurs programmes et une évaluation de leur retour sur investissement dans le cadre de partenariats de collaboration de la SDRHA.

En conclusion, le Ministère va travailler en partenariat avec les ANP, les EDRHA, les autres ministères (fédéral / provincial / territorial / municipal) en vue d'enrichir la prochaine version de la SDRHA au fur et à mesure que nous continuons à aider la population autochtone à se préparer à l'emploi, à trouver, à obtenir et à garder des emplois et, pour terminer, à participer plus activement sur le marché de travail et dans la collectivité.

1. Examen des ententes de développement des ressources humaines autochtones – Synthèse des constatations

1.1 Contexte

Les peuples autochtones font face à d'importantes difficultés sur le marché du travail, comparativement à l'ensemble de la population canadienne.

La plupart des communautés autochtones connaissent des taux de chômage chroniques notablement plus élevés, des taux de participation à la population active moins élevés et des taux de recours à l'aide sociale plus élevés que les autres communautés canadiennes. Comparativement à l'ensemble des Canadiens, les peuples autochtones ont un niveau d'instruction moins élevé, sont moins bien rémunérés et ont de plus faibles revenus. De nombreuses communautés autochtones vivent dans des endroits éloignés où l'accès à l'emploi et aux ressources est limité et où le coût de la vie est élevé. Par ailleurs, leur croissance démographique est rapide, et les adolescents et les jeunes adultes constituent une partie plus importante de leur population que les autres communautés du Canada.

Les données du recensement de 2001 illustrent clairement la nature et l'ampleur des défis que doivent relever les peuples autochtones sur le marché du travail, comparativement à l'ensemble de la population. En voici quelques points saillants :

- Le chômage, dans les populations autochtones (dans les réserves et hors des réserves) est beaucoup plus élevé que dans l'ensemble de la population. Le taux de chômage dans les réserves en 2001 (27,6) était près de quatre fois celui de l'ensemble de la population canadienne (7,4 %), tandis qu'en dehors des réserves, le taux de chômage était plus du double (16,5 %).
- Non seulement le taux de chômage est plus élevé pour les peuples autochtones, mais leur taux de participation à la population active est moins élevé. Cela est particulièrement vrai pour les Autochtones hors-réserve. Le recensement de 2001 a révélé que le taux d'activité de ces communautés était d'un peu plus de 50 %, comparativement à 65 % pour l'ensemble de la population. Donc, comparativement à la population en âge de travailler, une partie plus importante de la population autochtone en âge de travailler est sans emploi – le problème est donc beaucoup plus grave que ne l'indiquent les seuls taux de chômage.
- La population autochtone en âge de travailler est beaucoup plus jeune que l'ensemble de la population en âge de travailler – et ce sont les jeunes qui sont notoirement les plus en difficulté sur le marché du travail. Plus de 37 % de la population autochtone a entre 15 et 29 ans, par rapport à moins de 25 % de l'ensemble de la population. En 2001, un bon tiers de la population autochtone se composait d'enfants de 14 ans ou moins, contre moins du

cinquième de la population non autochtone. Une croissance importante de la population autochtone en âge de travailler est donc à prévoir d'ici quelques années.

- En général, la réussite sur le marché du travail est directement liée au niveau d'instruction. À cet égard, le recensement de 2001 montre que la population autochtone en âge de travailler a un niveau d'instruction très inférieur à celui de l'ensemble de la population en âge de travailler. Près de 59 % de la population autochtone dans les réserves ont plus de 15 ans, tandis que 44 % de la population équivalente hors-réserve n'ont pas de diplôme d'études secondaires, contre environ 31 % pour l'ensemble de la population.
- Beaucoup moins d'enfants autochtones vivent dans une famille biparentale que ce n'est le cas pour les enfants non autochtones. Comparativement à 17 % des enfants non autochtones, près du tiers des enfants autochtones qui vivent dans une réserve et plus de la moitié de ceux qui vivent dans de grands centres urbains vivent dans une famille monoparentale. Les défis à relever pour les parents sans conjoint pour garder un emploi stable sont bien connus.
- Les peuples autochtones sont sensiblement plus mobiles que les autres Canadiens. Environ 22 % des Autochtones avaient déménagé au cours des 12 mois qui ont précédé le recensement de 2001, contre 14 % des autres Canadiens. Ce niveau de mobilité élevé accroît les difficultés de planification et de mise en œuvre de programmes touchant au développement des ressources humaines.

Enfin, les données du recensement révèlent une croissance du nombre d'Autochtones au sein de l'ensemble de la population canadienne. Dans la deuxième moitié du 20^e siècle, la population d'ascendance autochtone s'est multipliée par sept, tandis que la population globale n'a que doublé. Le recensement de 2001 a révélé qu'environ 976 000 personnes (3,3 % de l'ensemble de la population) se sont identifiées comme Autochtones.

Durant la dernière décennie, les organisations autochtones ont assumé de plus grandes responsabilités face aux programmes de développement des ressources humaines.

Le gouvernement fédéral a introduit des politiques et des programmes axés sur les Autochtones au milieu des années 80 pour promouvoir le développement économique, réduire le chômage et la dépendance à l'aide sociale. Durant la dernière décennie, les organisations autochtones ont assumé de plus grandes responsabilités d'administration et d'exécution des programmes du gouvernement fédéral, notamment les programmes de développement des ressources humaines.

Les Ententes de développement des ressources humaines autochtones (EDRHA) sont le principal pilier¹ d'une stratégie élargie de développement des ressources humaines. Les EDRHA remplacent les ententes régionales bilatérales en vigueur jusqu'en mars 1999, dans le cadre desquelles le contrôle et la responsabilité de la conception et de la mise en œuvre des programmes relatifs au marché du travail étaient entièrement dévolus aux organisations autochtones locales.

¹ Les cinq autres piliers des EDRHA sont : Intégration des programmes internes de DRHC; Développement de capacités; Partenariats; Conseil sectoriel de DRHA; et Gestion horizontale.

2. Description des EDRHA

L'objectif des EDRHA consiste à aider les Autochtones à se préparer au marché du travail, à trouver et à garder un emploi.

Les Ententes de développement des ressources humaines autochtones permettent aux organisations autochtones d'offrir à leurs communautés un vaste éventail de programmes de main-d'œuvre ainsi que d'autres programmes connexes. Le cadre dans lequel ces ententes bilatérales sont négociées par DRHC et les organisations autochtones encourage le renforcement des capacités et favorise une saine administration de la chose publique et une reddition de comptes axée sur des résultats.

L'objectif des EDRHA est d'aider les Autochtones à se préparer au marché du travail, à trouver et à garder un emploi. À cette fin, DRHC conclut des ententes de contribution (les EDRHA) avec les organisations autochtones qui conçoivent et offrent des programmes relatifs au marché du travail soit directement, soit en vertu d'ententes auxiliaires, soit par le recours à la sous-traitance, etc. Par l'entremise des EDRHA, le gouvernement fédéral fournit de l'aide et des fonds aux organisations autochtones pour l'élaboration et la mise en œuvre, de programmes qui répondent aux besoins locaux et régionaux des peuples autochtones, notamment des programmes relatifs au marché du travail, des programmes jeunesse et des programmes de garderie.

Les cibles et les résultats visés par les EDRHA et négociés par DRHC et les organisations autochtones dans le cadre des ententes de contribution constituent une série d'indicateurs primaires et secondaires², comme on peut le voir dans le tableau de la page suivante :

Tableau 1	
Indicateurs de rendement primaires et secondaires des EDRHA	
Indicateurs primaires	Indicateurs secondaires
– nombre de clients occupant un emploi ou qui sont des travailleurs autonomes ³	– nombre d'interventions de formation achevées
– prestations non payées et versées au compte d'assurance-emploi	– économies pour l'Aide sociale
– Locaux de garde d'enfants des Premières Nations et Inuit soutenus et occupés ⁴	– nombre de personnes handicapées qui ont accès aux services
– nombre de personnes retournées aux études	

² Conformément aux ententes de contribution entre DRHC et les EDRHA, les données concernant les résultats (indicateurs primaires et secondaires) doivent être téléchargés tous les trois mois. Selon DRHC, toutefois, la plupart des EDRHA téléchargent ces données plus souvent.

³ Les résultats sur le retour au travail sont censés être réunis 12 semaines avant la fin d'une intervention, bien que le système accepte les données avant ou après cette fenêtre de 12 semaines après la fin d'une intervention.

⁴ Les données sur le nombre de locaux de garde d'enfants de Premières Nations et Inuit soutenus et occupés sont consignées manuellement tous les trois mois à partir de documents papier (ces données ne sont pas informatisées).

La Stratégie de développement des ressources humaines autochtones prend appui sur les relations entre Développement des ressources humaines Canada (DRHC) et les cinq organisations autochtones nationales (Assemblée des Premières Nations, Inuits Tapiriit Kanatami, Ralliement national des Métis, Congrès des Peuples Autochtones, Association des femmes autochtones du Canada)⁵. Les ententes nationales conclues entre DRHC et ces groupes définissent le protocole et le cadre des EDRHA négociées par DRHC et les diverses organisations autochtones.

À l'échelle nationale, 79 EDRHA ont été conclues, l'intention étant d'offrir des programmes relatifs au marché du travail à tous les peuples autochtones dans le cadre d'environ 200 ententes auxiliaires et dans quelque 400 points de service.

Un fonds de 1,6 milliard de dollars est à la disposition des EDRHA pendant la période quinquennale de 1999 à 2004.

Les EDRHA s'inscrivent dans deux autorisations de financement : les *Lois de crédits* annuelles qui établissent le Programme de développement des ressources humaines autochtones et l'article 63 de la *Loi sur l'assurance-emploi*, qui prévoit l'utilisation des fonds de l'Assurance-emploi à des fins de développement. Un fonds de 1,6 milliard de dollars est à la disposition des EDRHA à partir de ces deux sources pour leur durée quinquennale (1999 – 2004), répartis entre les six éléments suivants :

• Programmes du marché du travail (MT)	1,06 milliard \$
• Élément urbain des programmes MT	150 millions \$
• Garderies	205 millions \$
• Programmes jeunesse	125 millions \$
• Personnes handicapées	15 millions \$
• Renforcement des capacités	30 millions \$

Les coûts administratifs liés aux programmes et aux services des EDRHA doivent être assumés à même les fonds affectés à chaque EDRHA dans le cadre de ces programmes de financement et ne doivent pas dépasser 15 % des fonds affectés.

Toutes les EDRHA n'ont pas accès aux ressources de chacun des six programmes de financement ci-dessus. Par exemple, seuls les signataires des EDRHA des Premières Nations dans les réserves et des Inuits ont accès au financement des garderies. De même, certaines restrictions s'appliquent aux fonds prévus au titre des programmes « jeunesse » et « personnes handicapées ». Dans ce contexte, les deux EDRHA nationales (Congrès des Peuples Autochtones et Assemblée des femmes autochtones du Canada) et les EDRHA en secteurs urbains ne reçoivent pas de fonds pour ces éléments.

⁵ DRHC subventionne aussi les cinq organisations autochtones nationales pour les aider à développer leurs capacités d'aider leurs affiliées dans leurs relations avec DRHC relativement aux politiques applicables dans le contexte de la Stratégie de développement des ressources humaines autochtones.

Les EDRHA impliquent des partenariats entre les intervenants nationaux, régionaux et communautaires.

Les EDRHA impliquent des partenariats entre les intervenants nationaux, régionaux et communautaires, chacun jouant un rôle particulier dans l'administration du processus. Les principaux intervenants sont :

- Le *Bureau des relations avec les Autochtones de DRHC*, qui soutient la mise en œuvre et la gestion des EDRHA en fournissant une stratégie fonctionnelle et une orientation opérationnelle aux bureaux régionaux de DRHC, de même qu'un soutien et des conseils aux cadres supérieurs de DRHC, au ministre (DRHC) et au secrétaire d'État (Enfance et Jeunesse).
- Les *Bureaux régionaux de DRHC*, qui établissent des stratégies d'accès équitable au programme, négocient les ententes, les budgets et les cibles avec les signataires et en assurent le suivi, créent et renforcent les capacités au niveau local; font la promotion des programmes; confirment l'admissibilité des clients, reçoivent les résultats des signataires des EDRHA et leur communiquent des résultats
- Les *signataires des EDRHA*, qui établissent des modèles de prestation des services et des programmes; négocient les budgets et les cibles avec les signataires d'ententes auxiliaires (le cas échéant); créent et renforcent les capacités; font la promotion des programmes; identifient les clients et en confirment l'admissibilité; conseillent les clients afin de déterminer leurs besoins; font le rapprochement entre les clients et les services appropriés; assurent le suivi des clients et reçoivent, contrôlent et évaluent les résultats et produisent les rapports pertinents.
- Le *Conseil canadien du développement des ressources humaines autochtones (CCDRHA)*, l'un des six « piliers » de la Stratégie de développement des ressources humaines autochtones. Le CCDRHA a pour mandat d'élaborer des solutions novatrices nationales en matière de préparation à l'emploi et d'acquisition de compétences pour les peuples autochtones, notamment d'encourager l'investissement du secteur privé dans le développement des ressources humaines autochtones. Il s'acquitte de son rôle en établissant des partenariats avec le secteur public, les entreprises canadiennes, les secteurs industriels et les signataires des EDRHA.

3. But et méthode d'examen

3.1 But et portée

À l'été 2002, alors que les EDRHA en étaient à la quatrième année de leur mandat, DRHC a entrepris d'en soumettre l'exécution et le rendement à un examen. La participation subséquente de l'Assemblée des Premières Nations, des Inuits Tapiriit Kanatami, du Ralliement national des Métis, du Congrès des Peuples Autochtones et de l'Association des femmes autochtones du Canada a été un nouveau développement important et un pas en direction d'un partenariat et d'une collaboration de plus grande importance entre DRHC et ces cinq groupes.

Notre examen portait sur l'exécution et l'efficacité des EDRHA.

Notre examen portait sur le rendement des Ententes de développement des ressources humaines autochtones (EDRHA). Le but consistait à examiner les questions liées à l'exécution et à l'efficacité des EDRHA de manière à pouvoir apprécier les résultats obtenus, déterminer les pratiques exemplaires et les leçons apprises, ainsi qu'à déterminer le potentiel des EDRHA comme modèle de prestation des programmes et des services.

Les grandes questions énoncées dans le mandat du 10 juillet 2002 visaient les résultats, les fonctions et les processus des programmes. Ces questions étaient :

- la nature et l'importance du renforcement des capacités des EDRHA;
- les points forts des activités de planification des EDRHA;
- les points forts des partenariats entre les signataires des EDRHA et les intervenants;
- la réussite de la gestion horizontale, par les signataires des EDRHA, de questions complexes sur les plans social et économiques et de l'emploi.;
- la nature et l'importance des résultats des programmes, tels qu'indiqués par les données existantes; et
- la qualité et l'intégralité des données sur les clients et les résultats des programmes.

DRHC a demandé et entrepris le travail d'examen et d'évaluation qui a produit de multiples sources de données sur ces questions et d'autres points.

3.2 Méthode

Les champs d'intérêt de notre examen comprennent :

- Des *études de cas de 10 EDRHA*. Pour chacune des études retenues, nous avons réuni de l'information de diverses sources, notamment des données socio-économiques sur les régions à l'intérieur desquelles les EDRHA sont exécutées, des données, des dossiers et des documents administratifs, un examen des modèles locaux de prestation, des entrevues avec des informateurs clés⁶, des groupes de discussion⁷ et des sondages auprès des clients. L'annexe 1 donne un bref aperçu des 10 EDRHA sélectionnées pour les études de cas;
- L'*analyse des données de recensement*. Les données des recensements de 1996 et de 2001 ont été analysées à des fins de comparaison entre la situation des peuples autochtones et de l'ensemble des Canadiens sur le marché du travail. Nous nous sommes aussi intéressés aux changements relatifs survenus au cours de la période d'intervention de cinq ans;
- L'*Analyse des données administratives*. Nous avons analysé les données fournies par les signataires des EDRHA et conservées par DRHC dans des bases de données administratives pour jeter de la lumière sur le profil des clients et, si possible, déterminer dans quelle mesure les cibles et les résultats négociés avaient été atteints;
- Les *Études-bilans*⁸. Notre examen des expériences effectuées au Canada et ailleurs dans le monde et portant sur les études-bilans de la conception et de l'exécution de programmes et la prestation de services liés à l'emploi, au marché du travail et au développement économique à l'intention des peuples autochtones a servi de fond et de contexte à l'évaluation des résultats des études de cas.

Notre rapport comporte une analyse de ces diverses sources et nous y proposons des constatations et des conclusions relativement aux questions examinées.

3.3 Points forts et limites des constatations découlant de l'examen

En général, on obtient une évaluation plus exacte de l'efficacité des programmes relatifs au marché du travail quand on compare la situation avant et après des interventions spécifiques avec la situation d'autres groupes semblables qui n'ont pas été l'objet de telles interventions. Dans le cas des EDRHA, cette approche ne pouvait pas s'appliquer, notamment en raison du taux de pénétration élevé des programmes des EDRHA dans les

⁶ Les informateurs clés comprennent les coordonnateurs et le personnel des EDRHA, les responsables locaux de DRHC qui sont familiarisés avec les activités des EDRHA et les représentants d'autres intervenants et partenaires qui jouent un rôle important dans la conception, l'élaboration et la mise en œuvre progressive de projets.

⁷ Les groupes de discussion réunissaient des clients des programmes et des services des EDRHA, des fournisseurs de services, des figures de proue de la collectivité et autres intervenants, tels les employeurs et autres partenaires.

⁸ Ce volet de nos travaux se fonde sur le document de synthèse intitulé : *Étude-bilan : les programmes à l'intention des peuples autochtones*; Évaluation et développement des données, Politique stratégique, Développement des ressources humaines Canada, 1999.

communautés ainsi que des différences marquées entre les populations et les programmes selon les communautés desservies.

Les études de cas peuvent ne pas être représentatives de l'expérience globale des EDRHA, mais elles fournissent une information riche et abondante.

Ce sont les 10 études de cas qui constituent la source d'information la plus importante de notre examen. L'Assemblée des Premières Nations, les Inuits Tapiriit Kanatami, le Ralliement national des Métis, le Congrès des Peuples Autochtones et le Bureau des relations avec les Autochtones de DRHC (qui a recommandé l'EDRHA dans les secteurs urbains) ont sélectionné ensemble les 10 études de cas en fonction de ce qui suit :

- l'envergure et la portée des EDRHA;
- la représentation des groupes autochtones (dans les réserves et hors-réserve); et
- la répartition géographique, de manière à tenir compte des expériences régionales et urbaines/rurales.

Nous n'avons donc pas choisi les études de cas au hasard de manière à composer un échantillon représentatif des 79 EDRHA existantes, ce qui explique pourquoi les constatations qui en découlent ne sont pas nécessairement représentatives de l'expérience globale des EDRHA. Néanmoins, il importe de signaler que ces études couvrent tout l'éventail des groupes autochtones ainsi que diverses EDRHA se distinguant par la taille et le contexte. Par ailleurs, elles comptent pour une partie importante de tous les fonds des EDRHA (environ 40 %, par exemple, en 2001-2002)⁹. Elles offrent donc une information riche et abondante et constituent le principal outil du présent examen. Elles montrent notamment le potentiel et les défis de l'approche retenue pour les EDRHA.

Un sondage préparatoire auprès des clients avait été conçu de manière à constituer une illustration plutôt que d'être représentatif de tous les clients

Chaque étude de cas comportait un sondage auprès des clients des EDRHA. Une liste pouvant compter jusqu'à 100 noms de clients ayant participé à un programme exécuté dans le cadre d'une EDRHA avait été remise aux examinateurs. Puis un travailleur sur le terrain communautaire choisissait 50 clients et leur administrait le questionnaire du sondage en personne ou au téléphone.

Comme pour les études de cas, ce sondage ne visait pas à être représentatif de tous les clients de chaque EDRHA. C'était plutôt un sondage préparatoire destiné à illustrer la nature et la direction des interventions des EDRHA pour les clients. À cet égard, le nombre total de réponses pour les 10 études de cas (environ 500) est assez élevé pour

⁹ Ce qui inclut le financement total des EDRHA de l'Assemblée des chefs du Manitoba, de la Commission du Québec sur le développement des ressources humaines des Premières Nations et du Congrès des Peuples Autochtones, bien que les études aient porté surtout sur des éléments auxiliaires de ces trois EDRHA.

conférer une grande crédibilité à l'utilisation des constatations découlant du sondage à ces fins d'illustration.

Il existe des différences marquées entre les données des signataires des EDRHA et les bases de données de DRHC.

Les études de cas ont montré qu'il existait des différences appréciables entre les données des signataires des EDRHA et les données semblables accessibles dans les bases de données administratives de DRHC. Par exemple, même des données aussi fondamentales que le nombre de clients servis par une EDRHA ou le nombre d'interventions effectuées peuvent varier grandement (en plus ou en moins) entre les deux sources.

Ces différences peuvent indiquer des lacunes et des faiblesses dans l'un ou l'autre ensemble de données¹⁰. Bien que les données des signataires des EDRHA n'aient pas été utilisées telles quelles dans notre rapport, nous y présentons une certaine analyse des données administratives de DRHC. En raison des lacunes et des faiblesses possibles de ces données, les constatations découlant de cette analyse doivent être traitées avec circonspection.

Or, bien que les données de recensement de notre examen ne soient qu'à des niveaux d'agrégation relativement élevés et n'aient qu'une valeur explicative limitée, elles n'en offrent pas moins un cadre utile à notre analyse et aident à comprendre la gravité et l'omniprésence des problèmes liés au marché du travail pour les peuples autochtones¹¹.

¹⁰ Les constatations des études de cas ne sont pas assez précises pour que l'on puisse mesurer toute l'importance des difficultés qu'entraînent ces données, ni les causes de ces difficultés.

¹¹ Il convient de signaler que les lacunes de couverture du recensement de 2001 (c.-à-d. les personnes non dénombrées) étaient considérablement plus importantes pour les peuples autochtones que pour les autres segments de la population. Le dénombrement n'a pas été effectué ou a été interrompu avant qu'on puisse le terminer dans 30 réserves et établissements indiens. Cela aura vraisemblablement une plus grande répercussion sur les chiffres absolus que sur les pourcentages (p. ex. taux de chômage ou participation à la population active).

3.4 Phase II de l'examen

En collaborant étroitement avec ses partenaires, DRHC prévoit procéder à d'autres examens et évaluations des ententes de développement des ressources humaines autochtones afin d'acquérir une connaissance plus complète des résultats obtenus et des études-bilans. DRHC procédera notamment à :

- 10 autres études de cas;
- des sondages auprès des clients destinés à fournir une information plus fiable sur l'ensemble de la population de clients; et
- un examen de ses rôles et de ses fonctions dans le soutien des EDRHA.

On prévoit que les travaux de la phase II commenceront à l'automne 2004.

4. Observations et constatations

4.1 Fonctions et processus des EDRHA

L'analyse qui suit se fonde principalement sur l'information découlant des études de cas. Nous avons examiné les caractéristiques communes et générales des observations des études de cas afin que, dans la mesure du possible, les constatations soient fiables et corroborées. Ces constatations sont donc généralement fondées sur des observations communes à plusieurs études de cas, souvent à chacune des 10 études. On trouvera ci-après une synthèse très succincte de l'information puisée dans les rapports des études de cas. Ces 10 rapports en eux-mêmes renferment beaucoup plus de précisions que le lecteur n'en trouvera ici.

4.1.1 Renforcement des capacités

L'examen des études-bilans d'autres programmes destinés aux peuples autochtones met en lumière l'importance centrale que revêt le renforcement des capacités¹². L'expérience de nombreux secteurs de compétence montre que pour réussir l'élaboration et l'exécution des programmes il faut qu'il existe, au sein même des communautés autochtones, une infrastructure matérielle et humaine (notamment des compétences administratives, opérationnelles, techniques et bureaucratiques). Il importe particulièrement de pouvoir compter sur des qualités de chef et des compétences de gestion, de même que sur des institutions administratives solides et des mécanismes de production des rapports qui permettent de suivre les résultats comme base d'apprentissage et d'adaptation.

On reconnaît généralement l'importance de l'acquisition de la capacité de planifier, de constituer des partenariats, de gérer, de concevoir, d'exécuter des programmes financés par une EDRHA et d'en rendre compte.

Les signataires des EDRHA des communautés visées par les études de cas tiennent généralement le renforcement des capacités pour important, et ils s'efforcent d'établir et d'améliorer leurs capacités de planifier, de concevoir, de gérer et d'exécuter les programmes financés par une EDRHA et d'en rendre compte. L'examen a révélé que plus de 300 employés gèrent et administrent les programmes et les services des 10 EDRHA sélectionnées pour les études de cas, ce qui prouve qu'une capacité en ressources humaines considérable a été acquise. Par ailleurs, les signataires reconnaissent que les partenariats avec des organisations des secteurs public et privé renforcent leur propre capacité d'obtenir les résultats souhaités pour leurs clientèles.

Or, malgré cette importance reconnue du renforcement des capacités, la priorité qu'on lui attribue varie en fonction de facteurs tels le stade de développement de la capacité

¹² *Études-bilans : les programmes à l'intention des peuples autochtones*; Évaluation et développement des données, Politique stratégique, Développement des ressources humaines Canada, 1999.

existante, les fonds affectés au renforcement des capacités, les structures de régie des communautés et les moyens mis en œuvre pour l'exécution des programmes des EDRHA. C'est ainsi, par exemple, que si la plupart des signataires des 10 EDRHA sélectionnées pour les études de cas disposent de plans établis pour le renforcement des capacités, certains n'en ont pas.

Plusieurs répondants ont fait valoir que le renforcement des capacités n'est pas un exercice à court terme ni ponctuel. Au contraire, il doit se poursuivre pour que la capacité puisse se renforcer, se renouveler et se maintenir. Dans un tel contexte, certains ont souligné les difficultés inhérentes à l'acquisition et au maintien des capacités en personnel dans les communautés où le niveau d'instruction est peu élevé. De plus, alors qu'il faut investir du temps et de l'argent pendant une longue période pour amener les nouveaux employés à un niveau de compétence acceptable, on observe un roulement important du personnel une fois qu'il a été formé et qu'il a acquis de l'expérience.

Au cours des discussions menées dans le cadre des études de cas sur le renforcement des capacités, il a été question de l'importance de la formation des employés pour développer et soutenir les capacités. Plusieurs constatations découlent de ces discussions :

- Le détachement de personnel d'expérience de bureaucraties établies (p. ex. DRHC ou les gouvernements provinciaux) est considéré particulièrement intéressant à cet égard;
- L'embauche et la formation d'un personnel permanent qualifié s'avèrent difficiles et coûteuses dans les communautés où il existe déjà des lacunes importantes quant aux compétences de base;
- Le roulement du personnel constitue un problème, les employés formés et expérimentés étant sollicités par les autres employeurs;
- La formation du personnel est plus efficace quand elle se fait localement plutôt qu'à un endroit central. Les déplacements (des formateurs et des stagiaires) peuvent coûter cher dans le cas où une EDRHA couvre un territoire étendu, auquel cas on estime rentable de recourir au personnel qualifié existant pour former et encadrer les collègues;
- Le fait de disposer de politiques, de procédures et de guides bien documentés est un aspect important de la formation;
- Les travailleurs de première ligne interrogés dans le cadre de certaines études de cas ont exprimé leur mécontentement devant les lacunes de la formation.

Les études de cas ne font pratiquement pas état de la nécessité d'acquérir et de maintenir une capacité appropriée quant aux installations, au matériel, aux technologies de l'information, etc. Toutefois, il est difficile d'établir que cela indique qu'il n'existe aucune lacune dans ces domaines ou qu'il s'agit tout simplement d'un oubli.

La plupart des signataires des EDRHA sélectionnées pour les études de cas demandent plus de ressources pour le renforcement des capacités.

L'affectation totale pour le renforcement des capacités dans le cadre de toutes les EDRHA sur une période de cinq ans est de 30 millions de dollars, soit en moyenne 6 millions de dollars par année. DRHC utilise le Modèle national d'affectation des ressources pour les Autochtones (MNARA) pour l'affectation de ces fonds aux EDRHA¹³ en fonction des variables et des pondérations proportionnelles ci-dessous :

Population en âge de travailler	20 %
Hors effectif + sans emploi	25 %
Études secondaires (non terminées)	15 %
Sans revenu d'emploi	15 %
Jusqu'en 8 ^e année	5 %
Parent seul	5 %
Langue maternelle ni français ni anglais	5 %
Zone éloignée A – Grand nord	7 %
Zone éloignée B – Nord proche	3 %

Les entrevues et les travaux des groupes de discussion effectués dans le cadre des études de cas indiquent que les budgets affectés au renforcement des capacités sont généralement considérés insuffisants. Il n'a cependant pas été possible d'établir à partir de l'information existante si cela tient d'abord à la valeur absolue des fonds destinés aux affectations ou à la façon dont les fonds sont affectés à chaque EDRHA (c'est-à-dire, dans le cas qui nous occupe, l'utilisation appropriée du MNARA), ainsi que par les EDRHA pour les ententes auxiliaires. En ce qui concerne cette dernière question, les études de cas montrent que quand les signataires des EDRHA négocient des ententes auxiliaires avec des instances de prestation locales (IPL), ces ententes ne prévoient pas toujours de fonds pour le renforcement des capacités. Il s'ensuit que toute acquisition de capacités au niveau local doit se faire au détriment des programmes relatifs au marché du travail. Ces constatations soulignent la nécessité d'une politique claire et cohérente visant à assurer l'affectation appropriée des fonds à des fins de renforcement des capacités dans toutes les circonstances et à tous les niveaux où des capacités doivent être développées.

¹³ Nulle affectation aux fins d'acquisition de capacités n'est versée aux EDRHA en secteur urbain, bien que le fait de disposer d'une capacité appropriée soit une condition préalable à la signature des ententes.

Une seule étude de cas mentionne l'existence et l'utilisation de l'instrument d'auto-évaluation des capacités de l'EDRHA. Cet instrument, qui est à la disposition de tous les signataires des EDRHA, a été conçu de manière à faciliter l'examen et le développement des capacités organisationnelles en fonction de cinq dimensions principales :

- capacité d'intervention;
- capacité d'intégration socio-économique;
- capacité de constituer des partenariats;
- capacité administrative; et
- capacité de rendre compte.

Bien que le but premier de cet instrument soit de fournir une base d'élaboration des plans de renforcement des capacités, son utilisation offre la possibilité de définir des indicateurs des capacités réelles qui, utilisés régulièrement, permettent d'évaluer les progrès réalisés au chapitre du renforcement des capacités. En l'absence de mesures cohérentes des capacités existantes et des progrès accomplis pour les développer, il est difficile de voir à ce que les affectations de fonds soient appropriées aux besoins et aux occasions éventuelles.

Bien que les études de cas comme telles offrent peu d'information directe quant aux capacités existantes, le développement effectif de capacités appréciables est corroboré par les constatations des études relativement aux succès obtenus par les signataires des EDRHA dans la planification et la conclusion de partenariats, la gestion de questions complexes et le règlement des diverses questions soulevées dans le cadre de l'exécution des programmes dont ils sont responsables. Ces constatations sont examinées ci-après.

4.1.2 Planification opérationnelle et stratégique

Les signataires des EDRHA sélectionnées ont témoigné un grand esprit d'entreprise et une grande complexité dans la planification opérationnelle et stratégique.

Les « études-bilans » montrent que les communautés autochtones possèdent la capacité, la vision et l'esprit d'initiative nécessaires à la planification de leurs affaires en fonction de leurs propres besoins, priorités et intérêts¹⁴.

Les approches retenues pour les activités de planification varient selon les EDRHA sélectionnées pour les études de cas. On constate entre autres des différences quant à la gestion des ententes et aux mécanismes d'exécution des programmes et de prestation des services. Par exemple, dans les cas où ces activités sont décentralisées et réparties entre les mécanismes de prestation locaux, la planification se fait généralement de bas en haut,

¹⁴ *Études-bilans : les programmes à l'intention des peuples autochtones; Évaluation et développement des données, Politique stratégique, Développement des ressources humaines Canada, 1999.*

les plans locaux étant par la suite portés au niveau des signataires des EDRHA. Dans les autres cas, la planification est plus centralisée.

À quelques exceptions près, les signataires des EDRHA sélectionnées pour les études de cas ont témoigné d'un grand esprit d'entreprise et d'une grande complexité quant à la planification opérationnelle et stratégique. Ceux-ci ont, notamment :

- mis sur pied des structures de planification inclusives et représentatives;
- consulté les principaux intervenants (notamment, sur un plan individuel, les membres des communautés, de même que les employeurs et les personnes qui exécutent des programmes et fournissent des services relatifs au marché du travail) afin d'évaluer les besoins communautaires et de déterminer les occasions d'intervention;
- examiné les occasions de constituer des partenariats pour la coordination des activités, l'équilibre des fonds disponibles et l'amélioration des chances de réussite;
- déterminé des cibles et de repères pour l'atteinte des objectifs et assuré le suivi des progrès;
- fait en sorte que le personnel de tous les niveaux connaisse et comprenne bien les plans;
- précisé et redéfini régulièrement les plans pour tenir compte de l'évolution des besoins et des occasions qui se présentent.

Une leçon émerge de l'expérience gagnée dans le cadre de programmes antérieurs destinés aux Autochtones : s'il n'y a pas de demande de main-d'œuvre, le fait de se concentrer sur l'offre n'aura guère d'effet sur l'accroissement de la participation à la population active ou sur la réduction du chômage d'une communauté donnée¹⁵. Bien qu'il soit difficile de déterminer pour la plupart des études dans quelle mesure, le cas échéant, on s'est concentré sur la demande de main-d'œuvre, il est clair qu'on en a tenu compte dans certaines d'entre elles pour la planification opérationnelle et stratégique.

Dans un cas, par exemple, le signataire de l'EDRHA a procédé à des séances de planification conjointes avec les autorités provinciales afin d'assurer la coordination des programmes exécutés en vertu de l'EDRHA et des Accords de développement du marché du travail. Dans un autre cas, le signataire de l'EDRHA a participé avec d'autres signataires et le Conseil de développement des ressources humaines autochtones du Canada (CDRHAC) à la planification d'une Stratégie d'apprentissage pour Autochtones. Dans le cadre de cette initiative, on a identifié les principaux intervenants (notamment les associations d'employeurs) et sollicité leur soutien.

Bien que deux des 10 études de cas fassent état d'une collaboration et de communications avec le CDRHAC, deux autres études mentionnent expressément qu'il n'y a eu aucune communication entre l'EDRHA et le CDRHAC, de sorte que les signataires de ces ententes fournissent peu d'information quant à leur rôle et à leurs activités. Cette constatation,

¹⁵ Ibid.

rapprochée du fait que les six autres études de cas ne font aucunement état du rôle du Conseil, permet de conclure qu'il y a de la place pour une clarification et une plus grande communication quant à la collaboration et au soutien du Conseil.

4.1.3 Partenariats

Tous les signataires des EDRHA ont pu constituer de nombreux partenariats pour coordonner les programmes, équilibrer les ressources et favoriser des résultats positifs.

Les « études-bilans »¹⁶ montrent clairement que les partenariats avec les secteurs public et privé sont la clé si l'on veut créer des occasions de développement économique et miser sur ce développement, coordonner une myriade de programmes et de services et équilibrer les fonds mis à la disposition des organisations autochtones. De fait, le recours à des partenariats dans l'exécution d'une EDRHA est un signe de l'existence et de l'application de cette capacité.

Toutes les études de cas montrent que les 10 signataires des EDRHA et les organisations locales liées à la prestation des services ont contribué à la planification et à la constitution de nombreux partenariats et ont pris part à leur réalisation. Ils ont tous réussi à négocier des ententes officielles ou non avec un éventail d'organismes communautaires et d'organisations des secteurs public et privé, notamment :

- institutions d'enseignement et de formation;
- employeurs et associations d'employeurs;
- ministères et organismes fédéraux et provinciaux et administrations et organismes locaux; et
- autres organisations autochtones.

Certaines ententes sont bilatérales, d'autres regroupent plusieurs organisations. Les entrevues avec nos informateurs clés et les travaux des groupes de discussion attestent du fait qu'on a mis l'accent sur le recours efficace aux partenariats, sur la synergie et les résultats positifs obtenus dans de nombreux cas.

Les partenariats servent à coordonner l'exécution des programmes et la prestation des services des organismes publics et communautaires et à équilibrer les ressources et les autres formes d'aide de tous les secteurs. Les études de cas montrent la contribution importante des partenariats pour ce qui est de coordonner et d'intégrer la planification, la conception et la prestation des services, de faire une utilisation optimale des ressources, d'obtenir du soutien et des ressources externes et de favoriser l'obtention de résultats positifs pour les clients.

¹⁶ Ibid.

Étant donné que le secteur privé constitue une source majeure de demande de main-d'œuvre, il est particulièrement important de conclure des partenariats avec ce secteur à la lumière de l'orientation dominante donnée à l'offre de main-d'œuvre dans les programmes des EDRHA. Les études de cas indiquent que les partenariats avec le secteur privé peuvent aller de l'embauche d'une seule personne grâce à une aide salariale à la planification des besoins en ressources humaines pour des années à venir et la mise en place de programmes destinés à satisfaire ces besoins.

Les études de cas offrent de nombreuses illustrations du recours aux partenariats et de leur efficacité. Par exemple, le signataire d'une EDRHA a conclu un partenariat d'emploi avec une entreprise privée afin de former 20 membres des Premières Nations pour aider à combler une pénurie d'agents de soutien pour l'utilisation d'Internet et d'ordinateurs personnels. Dans le cadre d'une initiative impliquant une chaîne d'hôtels internationale, le signataire d'une autre EDRHA a pu offrir des occasions de formation pratique dans le domaine de l'industrie hôtelière à des clients des Premières Nations. Dans un autre cas, le signataire a attribué le placement de plus de 1 500 clients autochtones dans des emplois intéressants en 2001-2002 aux relations de coopération qu'il favorise et maintient avec les employeurs.

4.1.4 Gestion de questions complexes sur les plans social, économique et de l'emploi

Les signataires des EDRHA sélectionnées pour les études de cas doivent assumer la gestion horizontale d'un éventail de questions complexes.

Comme on peut le voir, le renforcement des capacités, une planification stratégique et opérationnelle inclusive et le recours actif à des partenariats démontrent sans conteste que les EDRHA sélectionnées pour les études de cas assument effectivement (souvent avec succès) la gestion horizontale de questions complexes sur le plan social, économique et de l'emploi. Tout cela montre aussi comment on y parvient sur le plan stratégique.

Sur le plan opérationnel, ou de la prestation des services, les EDRHA doivent répondre à un éventail de questions touchant les clients, et non pas seulement aux questions liées directement à la formation et à l'emploi. Mentionnons à cet égard les toxicomanies, la santé, le logement et ainsi de suite. Plusieurs des personnes interrogées dans le cadre des études de cas ont souligné la nécessité d'un traitement holistique, c'est-à-dire de la prise en charge des dossiers. Or, bien qu'une telle approche holistique soit normalement possible à l'intérieur des réserves, il existe, selon les personnes interrogées, des contraintes liées aux ressources, aux capacités et aux secteurs de compétence quand les services sont fournis en dehors des réserves et en milieu urbain.

Voici quelques exemples d'approches utilisées par certains signataires des EDRHA sélectionnées pour les études de cas quant à la gestion de questions complexes et interdépendantes :

- conduire des recherches sur le marché du travail pour aider à déterminer les défis à relever et les occasions à saisir et à planifier à cet égard;
- collaborer avec les partenaires de tous les niveaux afin d'intégrer et de coordonner les stratégies et les activités;
- offrir une formation de sensibilisation culturelle aux employeurs actuels et éventuels;
- réunir les ressources en un même endroit de manière à offrir un large éventail de services dans le cadre d'approches à « guichet unique »;
- bien informer les clients éventuels des programmes et des services qui sont à leur disposition; et
- promouvoir et soutenir les initiatives communautaires et promouvoir des modes de vie sains.

Une question a été soulevée expressément dans plusieurs études de cas concernant la nécessité pour le personnel d'exécution des EDRHA de fournir aux clients des services essentiels liés à l'emploi perçus comme n'étant ni financés par les EDRHA ni reconnus comme des indicateurs et des mesures du rendement. Les exemples présentés à cet égard comprenaient l'aide à la composition du curriculum vitae, à la façon de remplir les formulaires d'assurance-emploi et de demande de numéro d'assurance-sociale. Nos informateurs ont fait valoir que bien qu'il soit nécessaire du point de vue des clients de fournir ces services, cela a pour effet de détourner les ressources d'interventions reconnues par DRHC. Toutefois, le Bureau des relations avec les Autochtones (BRA) de DRHC indique que des fonds des EDRHA existent pour de tels services d'aide à l'emploi et qu'une partie de ces fonds peuvent et devraient être comptés en tant qu'interventions par les signataires des EDRHA.

4.1.5 Exécution des programmes et prestation des services

La prise de décision locale et la prestation de services communautaire sont reconnues comme des points forts de l'approche des EDRHA.

L'expérience montre qu'il n'existe pas de modèle unique supérieur pour la prestation de programmes et de services aux peuples autochtones. L'expérience montre en effet que l'efficacité de la prestation est influencée positivement par différents facteurs¹⁷, soit :

- l'existence d'un esprit d'entreprise et de compétences de gestion;

¹⁷ Ibid.

- des institutions administratives fortes;
- des mécanismes de production de rapports pour faire le suivi des résultats et fournir l'information nécessaire aux ajustements et innovations à apporter;
- un accès à d'autres fonds et ressources grâce à des partenariats;
- la souplesse permettant d'adapter les programmes et d'affecter les ressources en conséquence; et
- la séparation appropriée des structures politiques et des entreprises privées.

L'importance de ces facteurs met en lumière l'importance du renforcement des capacités (notamment la capacité de planifier et de constituer des partenariats), comme on l'a vu plus haut.

À la lumière des 10 études de cas (voir Annexe 1) il est évident que les EDRHA opèrent dans un large éventail de circonstances où existent d'importants écarts, par exemple en ce qui concerne la région géographique, la taille de la population de clients, les groupes autochtones desservis et la nature et le degré de développement économique. Un effet évident de cette situation est la grande variété des modalités d'exécution des EDRHA, des mécanismes de prestation des services et d'exécution des programmes ainsi que des programmes et des services offerts. En vérité, la souplesse de l'approche des EDRHA est considérée par plusieurs informateurs clés comme un facteur de réussite essentiel.

Les études de cas montrent que nombre d'EDRHA sont structurées de façon à optimiser la prise de décision quant à l'affectation des ressources, à la conception et à l'exécution des programmes au niveau des communautés. On recourt à cette fin aux mécanismes d'exécution locaux (en faisant appel à des ententes auxiliaires, à la sous-traitance et à d'autres moyens semblables) afin de décentraliser ces aspects tout en maintenant l'obligation de rendre compte pour le signataire de l'EDRHA quant à l'utilisation des fonds et l'atteinte des résultats. Les entrevues et les travaux des groupes de discussion ont révélé un appui ferme à la prise de décision locale et à la prestation des services sur le plan communautaire, lesquelles sont les composantes intrinsèques d'une approche décentralisée. De plus, tous les membres du personnel des EDRHA sont généralement considérés comme des professionnels, voués au service des clients.

Les programmes et les services offerts répondent aux divers besoins des clients et correspondent à un éventail de défis à relever sur le marché du travail.

Les études de cas confirment également qu'une grande variété de services d'emploi, de formation et d'aide à l'emploi sont offerts aux clients par les agents de première ligne, la composition particulière des programmes et des services fournis reflétant chaque EDRHA et les circonstances particulières existant à l'échelle locale. Les programmes et les services sont conçus de façon à répondre aux besoins des clients éventuels et peuvent comprendre tous les éléments ou certains des éléments ci-dessous :

- subventions salariales ciblées;

- achats directs de cours de formation;
- partenariats de création d'emploi;
- expérience de travail pour les jeunes;
- emploi d'été pour étudiants;
- aide à la mobilité;
- aide à l'emploi pour les personnes ayant une déficience;
- aide aux chômeurs dans le lancement de leur propre entreprise;
- aide pour accroître les services de garderie;
- information sur le marché du travail.

Les études de cas et d'autres observations révèlent différents degrés de souplesse des EDRHA relativement à l'exécution des programmes et à la prestation des services, telles la définition opérationnelle d'« interventions » et l'admissibilité en vertu du programme de dépenses engagées par les signataires des EDRHA. Comme ces différences semblent refléter les décisions prises par les bureaux régionaux de DRHC, elles soulignent la nécessité de préciser le cadre dans lequel les décisions sont prises afin si l'on veut assurer une plus grande cohérence des interventions.

La question des chevauchements et des doublons a également fait surface, particulièrement dans les cas où des EDRHA hors-réserve et en milieu urbain desservent plus d'un groupe d'Autochtones, ou lorsque des EDRHA étaient exécutées dans un contexte de voisinage étroit. Bien qu'on ne puisse établir clairement l'importance de ces phénomènes, il vaut la peine de signaler que les EDRHA concernées réussissent à gérer cette question en concluant des ententes et des partenariats les unes avec les autres. DRHC reconnaît qu'il est important d'approfondir cette question et prévoit procéder à un examen minutieux de l'affaire au cours de la seconde phase de l'examen.

4.2 Résultats des EDRHA

L'analyse ci-dessous se fonde en grande partie sur une analyse des études de cas et sur les sondages connexes effectués auprès des clients, ainsi que, pour certains aspects, sur l'information que contiennent les bases de données administratives de DRHC.

4.2.1 Effets sur les communautés

La mobilisation et la responsabilisation des communautés quant au développement des ressources humaines ont eu de nombreux effets positifs.

Le principal message qui découle des études de cas concerne l'importance centrale que l'on accorde à la responsabilisation des communautés, pourvu qu'on leur donne les moyens d'assumer cette responsabilité de concevoir et d'offrir des programmes qui correspondent aux stratégies de développement locales, répondent aux différents besoins des clients et respectent leurs valeurs sociales et culturelles. En vérité, le renforcement des capacités et la possibilité pour les communautés autochtones de planifier et de poursuivre leurs propres intérêts les aident à acquérir le sentiment d'accomplir leur propre destin.

Alors que plusieurs ont fait valoir que des fonds supplémentaires leur permettraient d'offrir encore plus de programmes et de services, les entrevues avec les informateurs clés et les travaux des groupes de discussion de chacune des 10 études de cas témoignent des effets très positifs de l'approche adoptée par les EDRHA et des EDRHA comme telles sur les communautés concernées. Parmi ces effets, notons :

- un sentiment accru de confiance et de fierté dans la communauté;
- une plus grande stabilité des familles et des modèles de comportements positifs pour les enfants;
- un sentiment d'espoir pour l'avenir, fondé sur le fait qu'il est effectivement possible d'améliorer les choses;
- rétention des personnes qualifiées et de l'argent au sein des communautés;
- occasions de développement pour les entreprises autochtones;
- attentes et aspirations désormais considérées réalistes; et
- évolution des perceptions des non-Autochtones vis-à-vis des communautés autochtones et atténuation des stéréotypes négatifs.

Dans tous les cas, les effets positifs sur les enfants et les jeunes revêtent une importance particulière, non seulement en ce qui concerne les améliorations tangibles comme la santé, la nutrition, les soins et les conditions de vie des enfants mais aussi des points intangibles comme les avantages à long terme qui découlent d'une plus grande cohésion des familles, l'existence de modèles de comportements dans la famille ou sur le plan communautaire et les changements qui s'opèrent quant à la valeur accordée à l'éducation et au travail.

Il est important de signaler que les études de cas ont mis en lumière le fait que nombre d'effets positifs sur le plan communautaire sont intangibles et peuvent se produire relativement à des clients qui sont eux-mêmes l'objet d'une intervention dans le cadre

d'une EDRHA. On ne peut donc les mesurer comme tels au moyen des indicateurs quantitatifs primaires et secondaires utilisés dans la définition des cibles et des résultats des EDRHA (voir le tableau 1). Ce n'est qu'à long terme que ces effets intangibles pourront se traduire par des améliorations claires, mesurables par des indicateurs quantitatifs, sur le plan individuel ou communautaire.

Non seulement de nombreux informateurs clés ont noté que les indicateurs quantitatifs (ou les statistiques) ne permettent pas de saisir tous les résultats importants des programmes des EDRHA, mais certains ont fait valoir que leur accorder tant d'importance a un effet négatif sur l'efficacité des EDRHA. On a parfois le sentiment que cela a encouragé les dispensateurs de services à produire des chiffres améliorés sans nécessairement offrir de meilleurs services ou des programmes plus efficaces.

4.2.2 Participation aux EDRHA et résultats

Les programmes et les services des EDRHA rejoignent une partie importante des populations de clients éventuels.

Les 10 EDRHA sélectionnées pour les études de cas font état d'une population de clients éventuels d'environ 367 000 personnes¹⁸. Les données fournies par les 10 études donnent une idée de la pénétration des programmes et des services des EDRHA dans ces communautés. Malheureusement, ces données n'existent pas au même titre dans toutes les études, certaines faisant état du nombre d'interventions, d'autres du nombre de clients ayant reçu des services et d'autres encore du nombre de clients ayant fait l'objet d'une intervention réussie. Toutefois, cette information montre que pour une seule année (2001-2002), le nombre d'interventions et/ou de clients ayant reçu des services s'élève à près de 37 000. Bien que ce nombre inclue indubitablement un double comptage des clients ayant été l'objet de plus d'une intervention au cours de cette année, il est néanmoins d'une importance telle qu'il donne à penser que la pénétration des programmes et des services des EDRHA dans les communautés visées est importante. De plus, il importe de signaler à cet égard que certains clients des EDRHA qui reçoivent des services qui n'ont pas été comptés en tant qu'interventions auxquelles des fonds ont été affectés peuvent ne pas avoir été inclus dans le nombre total.

Pour les trois premières années (de 1999-2000 à 2001-02), la base de données de DRHC inclut de l'information sur plus 114 000 dossiers de clients ayant été l'objet d'au moins une intervention dans le cadre d'une EDRHA¹⁹. Le tableau ci-dessous fournit un bref aperçu du profil de ces clients.

¹⁸ Ce nombre représente la totalité de la population en âge de travailler dont font état les 10 études de cas. La principale source de données à cet égard est le recensement de 1996, qui est également la source de l'information utilisée par DRHC dans son Modèle national d'affectation des ressources pour les Autochtones.

¹⁹ Ce chiffre de 114 000 réfère aux dossiers de gestion des cas. Il convient de signaler que le même client peut avoir été compté plus d'une fois au cours de la période de trois ans. Par exemple, si un client avait été l'objet d'une intervention dans le cadre d'un programme de relance en 2001-2002, puis une autre fois en 2002-2003, on l'aura compté deux fois au cours de la période de trois ans. En revanche, le même client ne serait compté qu'une fois au cours d'un même exercice.

Tableau 2
Profil des clients des EDRHA – de 1999-2000 à 2001-2002

Caractéristiques	%
Âge	
Moins de 31 ans	58
31 ans ou plus	42
Sexe	
Femme	48
Homme	51
(Non précisé)	1
Région de résidence	
Atlantique	5
Québec	7
Ontario	17
Prairie	43
Colombie-Britannique	22
Territoires	6
Groupe autochtone	
Premières Nations (dans et hors réserve)	45
Métis	16
Inuits	5
Sans statut	3
Identité autochtone inconnue	31
Source : Données administratives – DRHC.	

D'autres caractéristiques des clients des EDRHA sont fournies par un sondage mené auprès de 500 clients dans le cadre de ces études.²⁰ Entre autres choses, ce sondage a montré que le niveau d'instruction des clients était généralement peu élevé. Quelque 22 % des 500 clients du sondage n'avaient pas de diplôme d'études secondaires, tandis que 29 % d'entre eux avaient interrompu leurs études après avoir obtenu leur diplôme d'études secondaires. Pour ce qui est du revenu, près de 60 % des répondants ont déclaré que leur revenu total de toutes provenances, avant retenues, était inférieur à 20 000 dollars.

Les signataires des EDRHA sélectionnées pour les études de cas ont généralement atteint ou dépassé les cibles annuelles négociées avec DRHC, mais la pertinence et le rôle de ces cibles sont discutables.

Tous les signataires d'une EDRHA négocient des cibles annuelles avec DRHC sur le plan régional. Tout dépendant de l'EDRHA, ces cibles concernent l'un ou l'autre ou chacun des domaines suivants :

Assurance-emploi

- nombre de clients de l'assurance-emploi qui retournent au travail;

²⁰ Comme on l'a vu au point 3.3 ci-dessus, les constatations du sondage peuvent ne pas être représentatives de toute la population de clients des EDRHA.

- nombre de clients de l'assurance-emploi qui terminent une intervention;
- économies pour le compte d'assurance-emploi.

Programmes relatifs au marché du travail

- nombre de clients qui retournent au travail;
- nombre de clients qui terminent une intervention relative au marché du travail;
- nombre de jeunes qui terminent une intervention d'un programme jeunesse;
- nombre de jeunes qui trouvent un emploi (y compris ceux qui retournent aux études);
- économies pour l'aide sociale;
- nombre de places de garderie soutenues et occupées;
- nombre de personnes handicapées qui retournent au travail;
- nombre de personnes handicapées qui terminent une intervention relative au marché du travail.

Le Bureau des relations avec les Autochtones de DRHC signale que les cibles ne sont pas nécessairement négociées de façon uniforme. Certaines régions utilisent une formule pour définir les cibles (d'après le montant du financement et le coût moyen des interventions), alors que d'autres négocient les cibles en fonction du rendement antérieur d'une EDRHA.

Dans la plupart des cas, l'information réunie pour les EDRHA sélectionnées pour les études de cas montre que ces cibles annuelles sont dépassées, mais que les déficits d'économies du compte d'assurance-emploi ou d'aide sociale ne sont pas rares par rapport aux cibles établies. L'existence de tels déficits même dans les cas où le nombre de clients de l'assurance-emploi qui terminent une intervention et retournent au travail dépasse les cibles indique d'éventuelles difficultés à définir des cibles réalistes ou à estimer les économies réelles qui en découlent. Toutefois, il n'y a aucune répercussion si le signataire d'une EDRHA n'atteint pas les cibles définies, et il n'y a pas de primes si les cibles sont atteintes ou dépassées.

L'information sur les résultats par rapport aux cibles ne semble pas suffisamment cohérente ou solide d'une EDRHA à l'autre pour justifier l'agrégat des données.

4.2.3 Effets positifs sur les clients et satisfaction des clients

Les études de cas indiquent un large éventail d'effets positifs des programmes et des services des EDRHA sur les clients.

Les travaux des groupes de discussion et les entrevues avec les informateurs clés effectués dans le cadre des études de cas indiquent uniformément que les programmes et les services offerts par les EDRHA ont des effets positifs et soutenus sur les clients concernés. Les effets positifs ci-dessous – dont un petit nombre seulement sont saisis au moyen des mesures et des indicateurs courants – comptent parmi ceux qui sont mentionnés le plus souvent :

- estime de soi et confiance en soi accrues;
- niveaux de compétence plus élevés et attitudes plus positives;
- amélioration des perspectives de réussite sur le marché du travail;
- motivation accrue à demeurer aux études ou à entreprendre des études supérieures, ou encore, à poursuivre sa formation;
- diminution des toxicomanies et modes de vie plus sains;
- indépendance économique accrue et niveau de vie amélioré pour les clients et leurs familles (avec la fierté qui en découle);
- dépendance réduite à l'aide au revenu; et
- connaissance améliorée et respect accru de sa propre culture.

Les travaux des groupes de discussion et les entrevues ont donné lieu à de nombreuses histoires de réussite personnelle, dans lesquelles des clients affirment avoir pu reprendre leur vie en main par suite de leur participation à des programmes des EDRHA.

Plusieurs groupes de discussion ont mis en lumière les effets positifs sur les jeunes Autochtones. Ils ont exprimé l'avis que les programmes des EDRHA parvenaient à aider les jeunes à prendre de meilleures décisions concernant leur éducation et leurs carrières. Plus de jeunes demeuraient aux études et avaient des ambitions professionnelles plus élevées.

Un sondage auprès des clients indique les perceptions des clients quant aux effets positifs des interventions faites dans le cadre d'une EDRHA.

Le sondage mené auprès des clients jette plus de lumière sur les expériences des clients et leurs perceptions très positives des effets positifs des programmes et des services des EDRHA. On trouvera ci-dessous certaines des constatations globales du sondage²¹ :

- 73 % ont indiqué qu'ils n'avaient eu aucune difficulté à participer; quant à ceux qui ont déclaré avoir éprouvé des difficultés, ils ont pour la plupart parlé de difficultés financières;
- 60 % ont déclaré que quelqu'un avait fait le suivi de leurs progrès et de leur expérience une fois l'intervention terminée;
- 83 % ont jugé l'intervention utile quant à l'acquisition de compétences liées directement à un emploi;
- 75 % ont jugé l'intervention utile quant à l'obtention d'un emploi ou à la mise en place d'un travail indépendant;
- 82 % ont déclaré que l'intervention avait accru leur confiance en soi; et
- 87 % se sont déclarés plus optimistes concernant leurs perspectives d'emploi après l'intervention.

Les données du sondage indiquent que 60 % des clients se sont déclarés satisfaits des programmes et des services reçus. À titre de comparaison, il s'agit d'un résultat quelque peu inférieur (écart qui n'est pas dramatique) aux constatations découlant des récentes évaluations réflexes des Accords de développement du marché du travail conclus avec les provinces et les territoires. Ces évaluations ont indiqué que le taux de satisfaction des clients quant aux services reçus dans le cadre de ces accords était de l'ordre de 65 à 80 % selon la province ou le territoire.

En ce qui concerne les indicateurs plus concrets des effets positifs des ententes, plus des deux tiers des répondants étaient au travail au moment du sondage, la plupart à plein temps. Une autre tranche de 14 % des clients étaient sans travail et se cherchaient un emploi, le reste ne faisant pas partie de la population active, surtout parce qu'il s'agissait d'étudiants. Près des deux tiers des répondants ont déclaré toucher un salaire horaire plus élevé à leur emploi le plus récent, comparativement à celui qu'ils occupaient avant l'intervention. Près de 40 % de ceux qui ont déclaré un salaire plus élevé ont déclaré que leur salaire horaire avait plus que doublé par rapport à leur emploi le plus récent.

Les données administratives fournies à DRHC indiquent la situation des clients des EDRHA trois mois après les interventions.

Une autre source d'information sur les interventions faites dans le cadre des EDRHA et sur les résultats de ces interventions est constituée par les données administratives

²¹ Voir le point 3.3 ci-dessus une brève description de ce sondage et de ses limites.

fournies à DRHC dans le cadre de l'obligation de rendre compte des signataires des EDRHA. Comme on l'a vu plus haut (voir note 13), ces données sont maintenues par DRHC dans le cadre de son système de gestion de cas et comprennent la situation des clients des EDRHA au sein de la population active trois mois après avoir exécuté un « plan d'action » – lequel peut comporter une intervention ou une série d'interventions financées.

Le tableau 3 montre les ratios de l'emploi et des « résultats » de retour aux études par rapport aux plans d'action menés à terme pour toutes les EDRHA, et ce, annuellement, depuis 1999-2000.

Tableau 3			
Emploi et retour aux études, trois mois après l'intervention, en pourcentage des plans d'action menés à terme (de 1999-2000 à 2002-2003)			
Exercice	Emploi (%)	Retour aux études (%)	Total (%)
1999-2000	51,9	Non disponible	Non disponible
2000-2001	48,2	8,4	56,6
2001-2002	42,8	14,9	57,7
2002-2003 ²²	32,8	15,2	48,0

Source : Données administratives – DRHC

Il importe de rappeler que les études de cas ont révélé des écarts importants entre les données disponibles au Bureau des relations avec les Autochtones de DRHC et celles que les signataires des EDRHA avaient dans leurs propres dossiers (voir le point 3.3 ci-dessus). C'est pourquoi l'information sur laquelle le tableau 3 se fonde est peut-être incomplète, et il n'a pas été possible de la vérifier au cours de notre examen. Néanmoins, le fait que l'information du tableau 3 se fonde sur plusieurs milliers de dossiers traités dans le cadre d'un système de gestion de cas et n'a été utilisée ici que de façon globale confère aux constatations une certaine crédibilité.

À titre d'avertissement supplémentaire, il importe de signaler que les données ne permettent pas de tirer des conclusions de cause à effet. On ne doit pas automatiquement conclure que la situation d'une personne trois mois après la fin d'une intervention est l'effet de cette intervention. Toutefois, les données fournissent bel et bien une perspective préliminaire des effets positifs des programmes. De plus, étant donné les difficultés de conception d'approches plus élaborées par groupe de comparaison afin de mesurer, dans le cas qui nous occupe, les effets positifs des programmes sur l'emploi, il serait très difficile et coûteux d'entreprendre un tel travail et les résultats obtenus resteraient sujets à caution. Néanmoins, il y a de la place pour l'amélioration en ce qui a trait aux indicateurs actuels. Leur très courte durée (trois mois après l'intervention) pourrait encourager les administrateurs des programmes à privilégier des solutions superficielles à court terme. Il faut au contraire des solutions à long terme et des avantages liés à l'emploi qui soient de longue durée.

²² À partir de la fin de 2002-2003, on a appliqué une nouvelle méthode de consignation des résultats pour éviter la possibilité qu'un emploi soit compté deux fois. Ce changement peut expliquer en partie la diminution du pourcentage de personnes au travail trois mois après l'intervention en 2002-2003.

Les indicateurs primaires et secondaires du rendement des EDRHA ne permettent pas de mesurer exactement les réussites individuelles des clients.

Comme dans le cas des effets positifs sur les communautés, un large consensus s'est créé parmi les groupes de discussion et les personnes interrogées sur le fait que la réussite à l'échelle individuelle ne peut être mesurée exactement au moyen des indicateurs primaires et secondaires établis pour les EDRHA. Cela est évident si l'on compare ces indicateurs (voir la partie 2) avec les effets positifs sur les clients signalés par les groupes de discussion et les personnes interrogées (voir ci-dessus).

En outre, la détermination de « résultats » à peine trois mois après l'intervention a pour effet de mettre l'accent sur le court terme, alors que, compte tenu des déficits importants et des énormes difficultés qu'éprouvent les peuples autochtones au chapitre du capital humain, ce sont les effets positifs à long terme qui comptent vraiment. Dans de nombreux cas, les obstacles à franchir sont si grands qu'une seule intervention dans le cadre d'une EDRHA ne peut pas agir comme un coup de « baguette magique » destiné à se traduire en résultats favorables à peine trois mois plus tard. Il s'agit plus probablement d'une seule étape d'un long processus suivi par une personne qui devient membre actif de la population active et membre productif de la collectivité.

Les mesures de la réussite et de la reddition de comptes dans le cadre des programmes pourraient porter moins sur des domaines aussi vastes que les économies à réaliser au chapitre de l'assurance-emploi et de l'aide sociale que sur les progrès à réaliser sur le plan du renforcement du capital humain à l'échelle de l'individu, notamment l'accroissement progressif du taux d'alphabétisation des clients et l'obtention d'un niveau d'instruction équivalent à un diplôme d'études secondaires. Cela aurait pour effet de rendre les signataires des EDRHA responsables de l'atteinte de tels résultats et les aiderait à concentrer leurs activités. L'une des implications de la mesure du rendement est qu'il y a une place pour mesurer les expériences et les progrès des clients et les effets positifs des programmes au moyen d'une série de jalons suivant une intervention (par exemple trois mois, neuf mois puis 18 mois après l'intervention), de même que pour la collecte et l'analyse de données longitudinales (en réalité, des dossiers individuels).

4.3 Conclusions tirées des données de recensement

Les données de recensement montrent que les peuples autochtones se trouvent toujours aux prises avec des difficultés chroniques graves sur le marché du travail.

L'étude des données des recensements de 1996 et de 2001 indique que les problèmes qu'éprouvent les peuples autochtones sur le marché du travail, malgré une certaine amélioration au cours de cette période de cinq ans, sont très graves et demeurent bien enracinés. Étant donné le caractère permanent de ces problèmes, cette constatation n'est guère étonnante.

Le caractère permanent du problème est particulièrement évident dans le cas du chômage dans les réserves. Comme l'indique le tableau 4 ci-dessous, le chômage dans les réserves en 2001 était près de quatre fois plus élevé que le taux moyen pour l'ensemble des Canadiens et l'écart s'est même agrandi entre 1996 et 2001 (peut-être pour des raisons cycliques).

Tableau 4		
Chômage dans les réserves par rapport à l'ensemble de la population active en 1996 et en 2001		
Population	Chômage (%)	
	1996	2001
Population active autochtone hors-réserve	28,6	27,6
Ensemble de la population active	10,2	7,4
Ratio	(2,8):(1)	(3,7):(1)
Source : Recensements de 1996 et de 2001		

Les données de recensement jettent de la lumière sur les rapports entre les effets des programmes et le problème hautement permanent du chômage chez les peuples autochtones.

Ce caractère très permanent du chômage dans les réserves soulève d'importantes questions quant à savoir si les mesures de redressement sur le plan de l'offre (comme c'est le cas pour les EDRHA) suffisent à elles seules à améliorer la situation de l'emploi dans ces circonstances. Les données d'évaluation nécessiteraient une intégration et une coordination plus étroites des stratégies et des programmes de développement local (mesures sur le plan de la demande), lesquelles doivent être combinées à l'approche consistant à investir dans le capital humain (mesures sur le plan de l'offre), que les EDRHA sont appelées à poser en principe.

En ce qui concerne le chômage hors-réserve, la situation est plus positive. Le recensement de 2001 indique que pour les groupes autochtones hors des réserves, l'amélioration de la situation a suivi le rythme de l'amélioration des taux de chômage dans l'ensemble du Canada pendant la période 1996-2001 (tableau 5). Toutefois, le taux de chômage hors-réserve est encore presque le double de celui de la population canadienne tout au long de cette période (dans l'ensemble, l'écart s'est maintenu).

Tableau 5		
Chômage hors-réserve par rapport à l'ensemble de la population active en 1996 et en 2001		
Population	Chômage (%)	
	1996	2001
Population active autochtone hors-réserve	18,1	16,5
Ensemble de la population active	10,2	7,4
Ratio	(1,8):(1)	(2,2):(1)
Source : Recensements de 1996 et de 2001		

Il ressort de ce qui précède que tandis que les études de cas indiquent que la formule des EDRHA offre clairement un potentiel de contribution positive au dénouement de la situation, les progrès ont été quelque peu limités (comme on pouvait s'y attendre) quant à

l'effet de l'approche des EDRHA sur l'ensemble du marché du travail. Il ne fait pas de doute que cela est imputable dans une certaine mesure au fait que les EDRHA (1999-2001) étaient en place depuis peu de temps au moment du recensement le plus récent.

Les données de recensement mettent en lumière la nécessité d'un plus grand développement du capital humain au sein de la population active autochtone, particulièrement dans les réserves.

Les taux de chômage chroniquement élevés soulignent la nécessité de se pencher sur les questions fondamentales quant à la nature et à l'importance des déficits de capital humain au sein des populations autochtones. Ces questions sont illustrées ci-dessous par les données du recensement de 2001 sur le degré d'instruction :

Tableau 6			
Degré d'instruction le plus élevé : Autochtones et ensemble de la population de 15 ans ou plus			
Degré d'instruction le plus élevé	Autochtones dans les réserves (%)	Autochtones hors-réserve (%)	Total Canada (%)
Études secondaires non terminées	58,6	43,9	31,3
Diplôme d'études secondaires seulement	6,8	11,0	14,1
Études postsecondaires partielles	10,8	13,3	10,8
Certificat ou diplôme de compétence	11,9	12,2	10,9
Certificat ou diplôme collégial	8,3	12,8	15,0
Université – moins qu'un baccalauréat	1,3	1,4	2,5
Diplôme universitaire	2,3	5,2	15,4
Total	100,0	100,0	100,0

Source : Statistique Canada, recensement de 2001

Comme on peut le voir dans le tableau 7 ci-dessous, les écarts sont particulièrement évidents aux niveaux d'instruction le plus bas et le plus élevé : près de la moitié (44 %) des Autochtones hors-réserve n'ont pas de diplôme d'études secondaires, comparativement à 31 % pour l'ensemble de la population canadienne. Il convient de noter que les données comparables pour les Autochtones dans les réserves sont encore plus flagrantes, à 59 %. Étant donné la forte corrélation observable entre la réussite sur le marché du travail et le degré d'instruction, la très grande proportion de la population autochtone qui ne possède pas de diplôme d'études secondaires est nettement désavantagée.

Tout cela souligne fortement la nécessité d'accroître à long terme le capital humain dans les communautés autochtones dans le cadre des efforts déployés pour accroître le nombre d'emplois durables et l'intégration des Autochtones à la population active.

5. Conclusions

Le recensement le plus récent confirme la gravité et la persistance des défis que les peuples autochtones de tout le pays doivent relever sur le marché du travail. Que ce soit dans les réserves ou hors-réserve, la participation des Autochtones à la population active est inférieure à celle de l'ensemble de la population canadienne, et leur taux de chômage continue d'être beaucoup plus élevé.

Comme on a pu le voir au point 3.1 ci-dessus, notre examen des EDRHA portait sur trois groupes principaux de questions :

- les progrès accomplis par les signataires des EDRHA quant au renforcement des capacités, à la planification de leurs activités, à la constitution de partenariats et à la gestion de questions complexes, interdépendantes;
- la nature et l'importance des résultats obtenus dans les programmes des EDRHA; et
- la qualité et l'intégralité de l'information sur les clients et les résultats des programmes.

5.1 Progrès réalisés par les signataires des EDRHA

Les constatations des études de cas sont encourageantes quant à l'importance accordée par les signataires des EDRHA à la capacité nécessaire à la planification, la constitution de partenariats, la gestion, la conception, l'exécution et la reddition de comptes dans le contexte des programmes et des services financés par une EDRHA, de même qu'en ce qui a trait à l'importance que revêt à leurs yeux l'acquisition et le maintien de cette capacité. Nos informateurs clés ont souligné l'importance du renforcement des capacités pour la réussite de l'administration des EDRHA, mais ils ont fait valoir que le niveau de financement actuel ne suffisait pas à leurs besoins. Toutefois, les données de la présente évaluation ne permettent pas de tirer des conclusions fermes quant à la sage utilisation des fonds affectés aux EDRHA pour le renforcement des capacités. On ne sait pas très bien, en effet, dans quelle mesure le problème a trait au montant des fonds affectés (environ 6 millions de dollars par année), aux modalités d'affectation des fonds par DRHC aux EDRHA, aux modalités d'affectation des fonds aux ententes auxiliaires, voire à une combinaison de ces trois facteurs. Une évaluation plus détaillée des budgets et des activités de renforcement des capacités sera examinée de plus près à la phase II de l'examen des EDRHA.

Les signataires des EDRHA sélectionnées pour les études de cas ont fait preuve d'un esprit d'entreprise et de perspicacité dans leurs activités de planification et ont constitué de nombreux partenariats avec des organisations des secteurs public et privé afin de coordonner leurs programmes, d'équilibrer leurs ressources et de rechercher des résultats positifs pour leurs clients. Il a donc été démontré qu'ils se sont donné les moyens de renforcer leur gestion de questions complexes sur le plan social et économique comme sur le plan de l'emploi, et de concevoir et d'exécuter des programmes et de fournir des

services qui répondent aux divers besoins des clients tout en relevant un éventail de défis sur le marché du travail.

Bien qu'on ait démontré que ce potentiel existe et que des progrès ont été accomplis, les études de cas soulignent la nécessité d'attentes réalistes et d'une perspective à long terme. Il n'existe pas de solution magique ou automatique en l'occurrence.

Bien que des questions aient été soulevées relativement à la nécessité de clarifier le degré de souplesse existant et les limites du financement disponible, les études de cas montrent qu'il existe un soutien ferme et soutenu pour le modèle des EDRHA. En particulier, la prise de décision sur le plan local et la prestation des services à l'échelle communautaire sont tenues pour les points forts du modèle. Un message dominant est au cœur des études de cas : il faut donc prioritairement responsabiliser les communautés et mettre à leur disposition les moyens nécessaires à l'exercice de cette responsabilité de concevoir et de mettre en œuvre des programmes qui correspondent aux stratégies de développement local, qui répondent aux divers besoins des clients et qui respectent leurs valeurs sociales et culturelles.

En effet, les études démontrent clairement que le renforcement des capacités et la possibilité pour les communautés autochtones de planifier et de poursuivre leurs propres intérêts les aident à acquérir le sentiment d'accomplir leur propre destin.

5.2 Nature et portée des résultats des programmes

Les données montrent une pénétration importante des programmes et des services dans les populations de clients éventuels des EDRHA. Par ailleurs, les entrevues avec les informateurs clés et les travaux des groupes de discussion indiquent des effets constants et positifs de l'approche des EDRHA et des programmes et services des EDRHA sur les communautés de même que sur les clients pris individuellement. Dans tous les cas, les effets positifs sur les enfants et les jeunes sont considérés particulièrement importants.

Les constatations permettent d'affirmer que pratiquement la plupart des effets positifs sur le plan communautaire comme sur le plan individuel sont de caractère intangible. On pense ici à des résultats comme les changements constatés sur le plan de la confiance en soi, la fierté et la motivation, la stabilité accrue de la famille et l'émergence de modèles de comportement plus acceptables. Ce n'est qu'avec le temps que ces effets intangibles pourront se transformer en améliorations concrètes au regard de toute mesure quantitative des résultats.

Le sondage effectué auprès de 500 clients dans le cours des études de cas montre aussi que les clients sont généralement satisfaits des programmes et des services reçus. Ils ont une perception très positive des effets des interventions sur des questions comme l'amélioration de la confiance en soi, l'acquisition de compétences liées à l'emploi et l'obtention d'un emploi. Il faut mentionner, toutefois, que cette perception positive et optimiste doit être nourrie et soutenue par des possibilités concrètes de participation active et productive sur le marché du travail.

Les études de cas indiquent donc que les programmes des EDRHA possèdent un potentiel considérable de contribution positive sur le plan individuel et sur le plan communautaire. Les données de recensement donnent cependant à penser que les progrès réalisés jusqu'à présent sont quelque peu limités (comme cela était à prévoir), quant aux effets sur l'ensemble du marché du travail qui peuvent être attribuables à l'approche des EDRHA. Cela peut s'expliquer, en partie, par le fait que les EDRHA n'existent que depuis peu de temps et qu'il faudra déployer des efforts soutenus et constants (peut-être sur plusieurs générations) pour surmonter les graves déficits en capital humain qui caractérisent les populations autochtones.

Le taux de chômage très élevé des populations autochtones et la nature chronique de ce taux de chômage soulèvent également des questions quant à savoir si des mesures de redressement qui s'appliquent principalement sur le plan de l'offre (comme les EDRHA) sont susceptibles d'améliorer notablement la situation de l'emploi, et ce, en termes relatifs comme en termes absolus. Une interprétation des données de notre examen est qu'il faut assurer une plus grande intégration et coordination des stratégies et des programmes locaux de développement économique (sur le plan de la demande) avec l'approche de l'investissement dans le capital humain (sur le plan de l'offre) que les EDRHA sont censées incarner. Il ne s'agit pas ici de choisir une approche plutôt qu'une autre, car elles se soutiennent l'une l'autre et la réussite de l'une dépend en fin de compte de la réussite de l'autre.

5.3 Qualité et intégralité de l'information sur les résultats

Les entrevues et les travaux des groupes de discussion indiquent que le menu actuel d'indicateurs et de mesures d'ordre quantitatif (voir Tableau 1) est perçu par les informateurs clés aussi bien que par les groupes de discussion comme ne permettant pas de saisir tous les effets importants des programmes des EDRHA et sur le plan communautaire et sur le plan individuel. Certains informateurs ont exprimé l'avis que le maintien de l'accent sur ces mesures à plus ou moins court terme risque d'être nuisible, car ces mesures pourraient se traduire par des interventions qui auront pour effet de surévaluer les résultats, et ce, au détriment d'interventions susceptibles d'avoir un effet plus profond sur les graves déficits actuels en matière de capital humain.

Les données de l'examen invitent fortement à conclure qu'il y a lieu de redéfinir ce que l'on entend par « réussite » des EDRHA de manière à tenir compte de la nature des effets et des résultats réels des EDRHA – particulièrement sur le plan individuel. Il faut définir beaucoup plus clairement les résultats auxquels on est raisonnablement en droit de s'attendre, c'est-à-dire les résultats voulus, logiquement faisables et que les signataires des EDRHA sont capables d'atteindre. C'est, par exemple, par rapport aux résultats qui mettent l'accent sur l'amélioration du capital humain que les signataires des EDRHA doivent être tenus comptables. Par ailleurs, si la négociation et la définition des cibles de résultats doivent avoir un sens, il faudra bien disposer de quelque chose de tangible pour déterminer si les cibles ont été atteintes ou non.

Enfin, des relations de responsabilité mutuelles (bilatérales) entre les signataires des EDRHA et DRHC doivent être encadrées par des données valides et fiables, cohérentes et transparentes pour les deux parties (autrement dit, les logiciels de traitement des données administratives, les processus d'entrée des données et le téléchargement des résultats aux régions et à l'AC pourront nécessiter une rationalisation et une restructuration pour réduire les possibilités d'erreur). Les données de notre examen indiquent que tel n'est pas le cas pour le moment et que les efforts et les coûts considérables engagés dans le soutien des flots de données actuels entre les parties autant que dans la mise à jour des données ne sont peut-être pas efficaces.

Annexe 1

Les dix EDRHA sélectionnées pour les études de cas

Aboriginal Labour Force Development Circle (ALFDC)

Le cercle ALFDC est un organisme cadre qui finance six mécanismes locaux de prestation, lesquels fournissent des services d'emploi et de formation à une population de clients éventuels d'environ 5 000 Autochtones en Ontario.

Assemblée des chefs du Manitoba (ACM)

L'ACM a négocié une EDRHA pour les 62 Premières Nations du Manitoba et mis sur pied un organisme central d'administration et de coordination de l'entente. Trente-six signataires d'ententes auxiliaires offrent des programmes et des services à toutes les Premières Nations du Manitoba. L'un des principaux signataires d'ententes auxiliaires (la Première Nation Peguis) a été l'objet spécifique de l'étude de cas. La Première Nation Peguis a une population de clients éventuels de plus de 7 300 personnes dans les réserves et hors-réserve.

Centre de développement des ressources humaines autochtones (CDRHA)

Le CDRHA est l'un des trois signataires des EDRHA au Manitoba. Il dessert une population de clients éventuels de plus de 40 000 Autochtones dans le secteur urbain de Winnipeg par l'entremise de contrats de sous-traitance avec plusieurs institutions et agents de prestation autochtones.

First Nations Employment Society (FNES)

La FNES a été formée par 10 Premières Nations du secteur de service de Greater Vancouver/Sunshine. Chacune des 10 Premières Nations est représentée au conseil d'administration de la FNES. Les programmes et les services sont offerts dans le cadre de 11 Ententes de prestation locales (avec des points de service dans toutes les réserves) à une population de clients éventuels de près de 15 000 personnes d'ascendance Premières Nations et Inuit.

Commission de développement des ressources humaines des Premières Nations du Québec (CDRHPNQ)

La CDRHPNQ constitue une importante EDRHA couvrant presque tout le Québec. Aux fins de l'étude de cas, on a mis l'accent sur une seule collectivité – la Première Nation Listguj, représentée par le Listguj Mi'gmaq Development Council (LMDC). La population de clients éventuels desservie par le LMDC dépasse les 1 000 personnes.

Administration régionale Kativik (ARK)

L'ARK est le signataire de l'EDRHA de la région du Nunavik dans le nord du Québec. Bien que la plupart des résidents de cette région sont de descendance Inuit, l'ARK offre des services d'emploi et de formation aux 9 000 résidents de la région. Elle a des bureaux dans les 14 communautés du Nunavik.

Fédération des Métis du Manitoba Inc. (FMM)

L'EDRHA de la FMM offre des services relatifs au marché du travail et des services aux Métis, aux Indiens non inscrits (hors-réserve) et aux Inuits du Manitoba. Environ le tiers des fonds de l'EDRHA affecté à des initiatives d'envergure provinciale, le reste étant destiné à des projets locaux décidés et administrés par sept Conseils de gestion locaux. La population de clients éventuels dans tout le Manitoba est de plus de 56 000 personnes.

Nation Métis de l'Alberta (NMA)

La NMA, qui représente 67 associations locales de Métis en Alberta, assume une responsabilité provinciale de prestation des programmes et des services de l'EDRHA à une population de clients potentiels de plus de 60 000 personnes. On y trouve 18 Centres locaux d'aide à l'emploi qui offrent des programmes et des services aux Métis hors-réserve. Les coûts des Centres d'aide à l'emploi sont partagés avec des Premières Nations, et seulement 40 % de leurs clients sont des Métis, bien que la NMA fournisse plus de 70 % des fonds.

Conseil des peuples autochtones du Nouveau-Brunswick (CPANB)

Le CPANB se définit lui-même comme « une voix autochtone hors-réserve pour (...) les Indiens de plein droit et les Indiens non inscrits qui résident dans la province ». Pour offrir ses programmes et ses services à une population de clients éventuels d'environ 7 500 Autochtones, le CPANB a divisé la province en quatre territoires, tous desservis par l'administration centrale, à Fredericton.

Saskatchewan Indian Training Assessment Group (SITAG)

L'EDRHA du SITAG dessert 72 Premières Nations de la Saskatchewan ainsi que les Premières Nations et les Inuits hors-réserve. Pour offrir ses programmes et ses services à une population estimée à plus de 46 000 personnes, le groupe a signé 24 Ententes locales de développement des ressources humaines avec les conseils tribaux, les Premières Nations indépendantes et des groupes urbains.