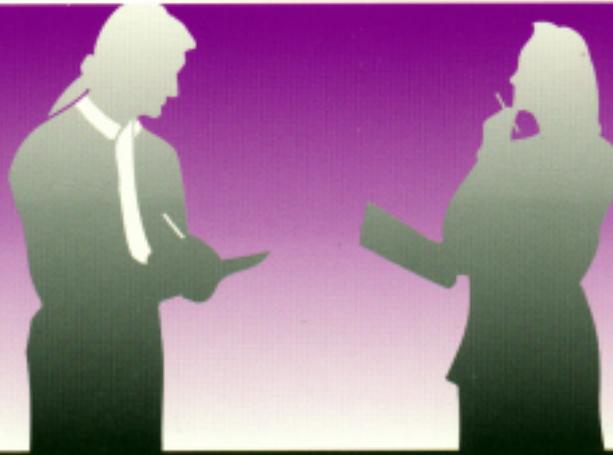


*Évaluation
des initiatives
stratégiques*



**Investir
dans les gens**

Territoires du
Nord-ouest



Développement des
ressources humaines Canada

Human Resources
Development Canada



Gouvernement des
Territoires du Nord-ouest

Canada

Un bon investissement :

**Évaluation de l'initiative stratégique des Territoires du Nord-Ouest
Programme Investir dans les gens - première année**

Rapport final

Novembre 1995

Remerciements

L'initiative stratégique Investir dans les gens des Territoires du Nord-Ouest (T.N.-O.) est financée et gérée par Développement des ressources humaines Canada (DRHC) et le ministère de l'Éducation, de la Culture et de l'Emploi (ECE) du gouvernement des Territoires du Nord- Ouest.

Le présent document est le premier de deux rapports d'évaluation de l'initiative Investir dans les gens des T.N.-O. Un rapport d'évaluation sommative est prévu au cours de la prochaine année, soit en 1996.

La présente évaluation a été effectuée par Terriplan Consultants et Martin Spigelman Research Associates sous la direction du Comité d'évaluation, composé de représentants des gouvernements fédéral et territorial.

L'équipe d'évaluation désire remercier tous ceux qui ont participé à l'étude, en particulier les représentants des deux paliers de gouvernement qui ont contribué de leur temps et de leur expérience.

L'équipe tient à remercier également les nombreux participants aux projets, les promoteurs, les coordonnateurs, les instructeurs, les responsables des lieux de travail et les membres des communautés qui ont généreusement partagé leur appréciation de l'incidence de l'initiative sur leur vie et sur leur milieu.

TABLE DES MATIÈRES

RÉSUMÉ			i
RÉACTION DES GESTIONNAIRES			xi
CHAPITRE 1.0	Introduction		1
1.1	Vue d'ensemble		1
1.2	Structure du rapport		2
CHAPITRE 2.0	Contexte		1
2.1	Population et données démographiques		3
2.2	Éducation		4
2.3	Chômage et aide sociale		5
2.4	Caractéristiques du recours à l'aide sociale		9
2.5	Programmes d'amélioration de l'employabilité au Canada		12
CHAPITRE 3.0	Description du programme Investir dans les gens		17
3.1	Initiatives stratégiques		17
3.2	Investir dans les gens		19
CHAPITRE 4.0	Investir dans les gens : Description des projets		23
4.1	Renseignements généraux		23
4.2	Description et examen des projets		25
4.2.1	Programme de perfectionnement professionnel du Nord - Collège arctique du Nunavut		25
4.2.2	Programme de perfectionnement professionnel du Nord - Collège Aurora		27
4.2.3	Projet d'adaptation au travail - Compétences traditionnelles des Asivaqtiit, Iqaluit		29
4.2.4	Projet d'adaptation au travail - Formation à la récolte et au sciage du bois		30
4.2.5	Projet d'adaptation au travail - Fabrication de produits en fibre de verre, Fort Resolution		31
4.2.6	Projet d'adaptation au travail - Perfectionnement professionnel, Aklavik		31
4.2.7	Projet d'adaptation au travail - Récolte commerciale du caribou, Coral Harbour		32
4.2.8	Projet d'adaptation au travail - Perfectionnement professionnel, Cambridge Bay		33
4.2.9	Projet d'adaptation au travail - Perfectionnement professionnel Gameti, Rae Lakes		34
CHAPITRE 5.0	Évaluation du programme Investir dans les gens		35
5.1	Renseignements généraux		35
5.2	Buts et objectifs de l'évaluation		36
5.3	Questions relatives à l'évaluation		36
5.4	Méthode d'évaluation		37
5.5	Résultats		39

CHAPITRE	6.0	Constatations	43
	6.1	Enquêtes auprès des participants	43
	6.2	Participants finissants et décrocheurs	48
	6.3	Réponses des participants selon le sexe	51
	6.4	Enquêtes auprès des informateurs-clés	52
	6.5	Informateurs-clés gouvernementaux et non gouvernementaux	55
	6.6	Recommandations des participants et des informateurs-clés	56
CHAPITRE	7.0	Questions relatives à la recherche	57
	7.1	Pertinence	57
	7.1.1	De quelle façon l'initiative Investir dans les gens répond-elle aux critères établis pour les Initiatives stratégiques?	57
	7.1.2	Dans quelle mesure l'initiative Investir dans les gens a-t-elle atteint le groupe cible visé?	59
	7.1.3	Est-ce que les services fournis ou les interventions faites sont compatibles avec les besoins du groupe cible pour ce qui est de leur permettre de surmonter les obstacles au chapitre des compétences, des soutiens ou des structures?	61
	7.2	Conception et exécution des projets	63
	7.2.1	Quels sont les points forts et les points faibles de la structure organisationnelle des projets du programme Investir dans les gens?	63
	7.2.2	Quels mécanismes de suivi ou de surveillance ont été établis pour recueillir des renseignements sur les participants et les interventions? Des groupes de référence ont-ils été définis?	65
	7.2.3	A-t-on constaté des contraintes opérationnelles, législatives, réglementaires ou juridictionnelles qui entravent la capacité de l'initiative Investir dans les gens d'atteindre ses objectifs? Est-ce que chacune des caractéristiques de la conception du projet est compatible avec les objectifs du programme?	67
	7.3	Succès des projets	68
	7.3.1	Comment et dans quelle mesure l'initiative Investir dans les gens et les projets en relevant ont-ils réussi à susciter d'utiles partenariats entre les divers paliers de gouvernement, employeurs et groupes communautaires?	68
	7.3.2	Quelle a été l'incidence du programme Investir dans les gens et des projets en relevant sur les participants, sur les obstacles auxquels ils se heurtent, sur leur foyer et leur famille et à la fois sur leur état de préparation à accéder à l'indépendance économique et leur réalisation de cette indépendance?	70
	7.4	Rentabilité des projets	73

CHAPITRE 8.0	Conclusions et recommandations	77
8.1	Conclusions	77
8.2	Leçons et recommandations	78
8.2.1	Planification et mise en oeuvre	78
8.2.2	Participants	81
8.2.3	Soutiens	83
8.2.4	Prise en charge et intégration communautaires	84
8.2.5	Évaluations futures	86

ANNEXES TECHNIQUES (publiées séparément et disponibles en anglais seulement)

1. Terriplan Consultants et Martin Spigelman Research Associates. "Lessons from the Literature on Employment and Training Program Evaluations." Juillet 1995
2. Terriplan Consultants et Martin Spigelman Research Associates. "Report on Methodology." Août 1995.
3. Institut des sciences des Territoires du Nord-Ouest - Ouest, permis de recherche scientifique n° 12826N/Est, permis de recherche scientifique n° 0102795N
4. Guides d'entrevue :
Participants
Informateurs-clés
Responsables de lieu de travail
Gouvernements - T.N.-O./CANADA
5. Rapports d'analyse de données

Figures

1.	Population autochtone et non autochtone des communautés d'accueil des projets	3
2.	Population de Yellowknife selon le groupe ethnique	4
3.	Population des T.N.-O. selon l'âge	5
4.	Niveau d'éducation des Inuit des T.N.-O. (pourcent)	6
5.	Bénéficiaires d'aide sociale dans les T.N.-O., 1984-1994	7
6.	Dépenses d'aide sociale T.N.-O., 1984-1994 (en milliers de \$)	7
7.	Taux de chômage, selon la région et certaines communautés choisies (hiver 1994)	8
8.	Répartition des cas selon la durée du recours à l'aide sociale, janv. 1984 - déc. 1988	11
9.	Nombre moyen de mois de recours à l'aide sociale selon la région, tous les groupes d'âge	13
10.	Participants au programme, selon l'âge - Projets d'AT et du PPPN (pourcent)	43

11.	Satisfaction à l'égard des éléments des projets	46
12.	Finissants et décrocheurs, selon le nombre de mois de recours à l'aide sociale (pourcent)	49
13.	Raisons d'abandonner le projet avant l'achèvement	51
14.	Durée du recours à l'aide sociale selon le sexe	51

Tableaux

1.	Investir dans les gens, profils des communautés	9
2.	Comparaison des échantillons de 1984 et 1988 des cas d'aide sociale	12
3.	Lieux des projets du PPPN, Collège arctique du Nunavut	23
4.	Lieux des projets du PPPN, Collège Aurora	24
5.	Projets d'adaptation au travail (AT)	24
6.	Inscriptions aux projets du PPPN (Collège arctique du Nunavut), selon la communauté	27
7.	Inscriptions aux projets du PPPN (Collège Aurora), selon la communauté ...	29
8.	Projets de la catégorie I	37
9.	Sommaire des enquêtes et entrevues effectuées	41
10.	Caractéristiques des participants	45
11.	Pourcentage des répondants satisfaits des éléments des projets	47
12.	Finissants et décrocheurs	49
13.	Avantages pour la communauté	54

RÉSUMÉ

La population des Territoires du Nord-Ouest (T.N.-O.) est faible en nombre, dispersée sur une vaste étendue et incroyablement diverse. Les gens des T.N.-O. auront à relever des défis intimidants au cours de la prochaine décennie à mesure qu'ils créeront le Nunavut dans l'est de l'Arctique, qu'ils remanieront le gouvernement dans l'ouest et qu'ils oeuvreront à renforcer à la fois les économies nouvelle et traditionnelle.

Afin d'aider les gens à se préparer à relever ces défis, le gouvernement des T.N.-O. s'emploie à s'assurer que la population et les communautés du Nord ont les compétences, la formation et l'expérience dont elles auront besoin au cours des années à venir. Le programme Investir dans les gens s'inscrit dans cet effort et vise à remédier aux faibles niveaux des compétences et d'instruction et aux taux élevés de chômage qui caractérisent de nombreux résidents des T.N.-O., qui dépendent de l'aide sociale.

Investir dans les gens : aperçu

L'initiative Investir dans les gens est un programme coopératif de deux ans d'éducation, de perfectionnement professionnel et d'expérience de travail ciblé sur les bénéficiaires d'aide sociale dans les T.N.-O. Il est financé conjointement par le ministère du Développement des ressources humaines du Canada, par l'entremise du programme des Initiatives stratégiques, et par le ministère de l'Éducation, de la Culture et de l'Emploi des T.N.-O. Les buts et les objectifs du programme visent particulièrement :

- le perfectionnement personnel et professionnel des participants;
- l'intégration des services gouvernementaux à l'échelon communautaire;
- le développement communautaire.

En 1994-1995, Investir dans les gens a touché environ 278 participants à 17 projets dans 15 communautés. Le budget en était de 2 millions de dollars et les dépenses se sont élevées à 1,3 million de dollars. Le Collège arctique du Nunavut et le Collège Aurora ont offert les dix projets de formation de niveau collégial constituant le Programme de perfectionnement professionnel du Nord (PPPN). Diverses organisations communautaires - par exemple, la Société de développement Deninu K'ue, l'Association inuit de Kitikmeot et l'Association Kakivak-Asivaqtiit - ont offert les sept autres projets d'adaptation au travail (AT) axés sur l'emploi.

Au cours du programme, les participants ont continué de bénéficier d'aide sociale et ont reçu en plus une allocation d'encouragement de 10 \$ par jour. Ils pouvaient également recevoir des allocations supplémentaires pour la garde d'enfants et le transport.

Caractéristiques des projets

Le programme Investir dans les gens et les projets en relevant affichaient un certain nombre de caractéristiques uniques et importantes, dont les suivantes :

- en raison de l'état du marché du travail et des grands besoins de nombreux bénéficiaires d'aide sociale, les mesures du succès du programme n'ont pas été liées à l'intégration ultérieure des participants à la population active;
- en raison de l'importance de l'économie traditionnelle, divers projets ont offert de la formation en techniques de chasse et de récolte;
- divers projets sont devenus partenaires avec d'autres organismes communautaires et gouvernementaux dans différentes initiatives de développement économique communautaires destinées à renforcer l'économie locale;
- un projet a tenté d'établir une garderie pour les enfants des participants, tandis qu'un autre a organisé un atelier de travail communautaire sur les questions d'aide sociale et les besoins des bénéficiaires d'aide sociale;
- un projet a intégré les coutumes traditionnelles de la communauté, par exemple la distribution du produit de la chasse aux anciens de la communauté et l'organisation d'un festin communautaire en reconnaissance du labeur et de l'effort des participants.

Évaluation

En juillet 1995, le Comité d'évaluation du programme Investir dans les gens a conclu avec Terriplan Consultants et Martin Spigelman Research Associates un marché touchant une évaluation à court terme de l'initiative. L'évaluation s'est faite de diverses façons, dont un atelier de planification avec les représentants des gouvernements et des collèges, l'emploi d'adjoints de recherche recrutés dans les communautés, un examen de données administratives, des réunions de

groupe de discussion et des enquêtes, y compris des entrevues avec des participants, des promoteurs de projets, des responsables de lieux de travail et des dirigeants des communautés, entre autres personnes.

Les chercheurs principaux ont terminé leur travail le 31 octobre 1995.

Constatations

L'évaluation a permis de dégager un certain nombre de constatations-clés :

- Dans l'ensemble, 47 pourcent des participants étaient des femmes et 53 pourcent des hommes. Toutefois, les projets d'AT, axés sur l'emploi, comptaient plutôt des hommes et trois projets, qui portaient sur la récolte et l'exploitation forestière, ne comptaient que des hommes. L'âge moyen des participants était de 29 ans. Neuf pour cent des personnes interrogées ont dit qu'elles avaient été obligées de s'inscrire au programme malgré les lignes directrices qui prévoyaient que la participation devait être volontaire.

Les participants affichaient deux caractéristiques qui sont particulièrement frappantes. Premièrement, le niveau d'instruction des participants étaient très faible, 52 pourcent de ceux inscrits aux projets du PPPN et 64 pourcent de ceux inscrits aux projets d'AT ayant moins qu'une 9^e année. Deuxièmement, les participants recouraient à l'aide sociale dans une plus grande mesure que les autres résidents des T.N.-O. Environ 80 pourcent des participants avaient eu recours à l'aide sociale au cours de l'année antérieure, tandis que 71 pourcent des participants aux projets du PPPN et 50 pourcent des participants aux projets d'AT ont touché de l'aide sociale pendant au moins 10 à 12 mois au cours de cette année.

- Plus de 50 pourcent des personnes inscrites au programme, dont 60 pourcent de femmes et 40 pourcent d'hommes, n'ont pas terminé. Les motifs d'abandon les plus souvent mentionnés étaient les obligations familiales (14,5 pourcent), la difficulté de s'entendre avec l'instructeur (11,6 pourcent) et des problèmes personnels (11,6 pourcent). Environ 18 pourcent des participants aux projets d'AT et 12,5 pourcent des participants aux projets du PPPN ont abandonné avant la fin du projet parce qu'ils avaient trouvé en emploi. Dans certains cas, les prestations d'aide sociale ont été suspendues.
- Plus de 75 pourcent des participants étaient généralement satisfaits du programme - et 38 pourcent «très satisfaits» - tandis que 81 pourcent

croyaient qu'il répondait à leurs attentes. Le plus fort groupe (31 pourcent) jugeaient que le volet des compétences professionnelles était le plus utile, tandis que pour 20 pourcent c'était celui de l'autonomie fonctionnelle. Inversement, pour 10 pourcent, l'allocation quotidienne d'encouragement de 10 \$ était ce qu'il y avait de moins utile et pour quelque autre 10 pourcent, c'était le volet récréatif. Environ 40 pourcent des participants ont terminé le programme sans un plan de carrière.

- Plus de 90 pourcent des informateurs-clés interrogés croyaient que les buts et les objectifs d'Investir dans les gens convenaient à leur communauté et 67 pourcent pensaient que les autres organismes communautaires intervenaient dans une mesure suffisante. En outre, les informateurs-clés étaient généralement satisfaits des différents aspects du programme et plus de 90 pourcent croyaient que les projets procuraient aux participants des expériences et des compétences utiles. Les informateurs-clés croyaient à l'unanimité que le programme Investir dans les gens était une bonne chose pour leur communauté.
- Selon les informateurs-clés, les plus graves problèmes auxquels se heurtait le programme étaient l'incapacité de surmonter certains obstacles, l'assiduité des participants et les niveaux de compétence et d'alphabétisation des participants.

Questions relatives à la recherche

Le «Cadre de surveillance et d'évaluation» du programme Investir dans les gens renfermait diverses questions se rapportant à la pertinence du programme, à sa conception et à son exécution, ainsi qu'au succès et à la rentabilité des projets. La recherche a révélé que le programme fonctionnait comme prévu en ce qui concerne ces quatre aspects et que, là où il y avait des défauts, les gestionnaires des programmes et des projets tentaient d'y remédier au cours de la deuxième année.

Cependant, il y avait des domaines où la conception et le fonctionnement pouvaient être améliorés. En voici quelques-uns:

- Même si le programme atteignait le groupe cible désigné, le bas seuil d'admissibilité signifiait que les projets et les instructeurs avaient à travailler avec un groupe de participants très variés sur les plans de l'instruction, des compétences, des aptitudes et - ce qui est plus important - des obstacles et des besoins ;

- Même si les projets avaient la capacité et la souplesse nécessaires pour répondre aux besoins des participants, le processus d'évaluation et de sélection de ces derniers n'avait pas été bien élaboré et il n'existait habituellement pas de processus systématique et globale pour déterminer les besoins de différentes personnes et y répondre ;
- Même si le programme encourageait la collaboration entre le personnel du gouvernement des T.N.-O. et les organismes communautaires, les premiers ont joué un si grand rôle dans la conception et l'élaboration du programme qu'il ne s'est pas développé un solide sentiment de prise en charge par la communauté;
- Même si les projets semblent avoir du succès sur les plans des résultats à court terme pour les participants et de la rentabilité, la méthode et le cadre d'évaluation ne permettaient pas de les y attribuer ;
- Même si les projets semblent avoir procuré d'importants avantages aux participants, plus de 53 pourcent les ont abandonnés tôt, d'où d'importantes répercussions sur le bien-être personnel des intéressés et sur la rentabilité globale du programme. Cet élément, outre l'obligation imposée par le programme d'aide sociale à certaines personnes de participer à un projet, constitue une utilisation non efficiente des ressources limitées du programme et des précieuses possibilités qu'il offre.

Conclusions et recommandations

La valeur d'un processus d'évaluation est qu'il permet de dégager les points forts et les points faibles d'un programme, les uns et les autres étant d'importance égale comme fondations et composantes des améliorations à y apporter au cours des années à venir.

Les points forts du programme Investir dans les gens sont nombreux : beaucoup de projets étaient clairement innovateurs et s'harmonisaient avec les besoins de la communauté et des participants; les projets offraient d'importantes possibilités et expériences nouvelles à de nombreuses personnes qui avaient longuement été relégués au rang des bénéficiaires d'aide sociale; en outre, les gestionnaires fédéraux et territoriaux, les intervenants communautaires et les promoteurs ont le plus souvent mis de côté leurs conflits d'attributions et autres, se sont concentrés sur les besoins de leur communauté et des participants et ont conjugué leurs efforts pour atteindre les buts et les objectifs du programme.

L'investissement que le programme a permis de faire dans les gens a porté et pourrait bien continuer de porter d'importants fruits pour les participants, les communautés et les gouvernements des T.N.-O. et du Canada.

Cependant, il y a des points faibles sur lesquels doivent se pencher les gestionnaires pour améliorer le programme dans son ensemble et les divers projets. Le premier concerne la hâte avec laquelle le programme a été conçu et mis en oeuvre la première année. La formule fédérale de partage des coûts dans le cadre des Initiatives stratégiques et les accords de financement relatif aux projets avec le gouvernement des T.N.-O. ont fait que le programme a été mis en oeuvre précipitamment. Il s'ensuit que les intervenants locaux, les promoteurs et les dirigeants communautaires n'ont pas eu une occasion suffisante d'influer sur la conception du programme, d'en comprendre les lignes directrices ou de prévoir des moyens de répondre aux besoins à plus long terme des participants en matière d'éducation et d'emploi.

Recommandations : Planification et mise en oeuvre

1. Les gouvernements des T.N.-O. et du Canada devraient envisager de prendre avec les promoteurs communautaires des engagements de financement pluriannuels afin de leur permettre de faire une planification plus systématique.
2. Le programme Investir dans les gens devrait pouvoir reporter d'une année à l'autre le solde d'allocations budgétaires pour éviter aux comités de planification d'engager des dépenses à la hâte.
3. Les comités communautaires s'occupant des projets relatifs au programme Investir dans les gens devraient comprendre des représentants de tous les organismes fédéraux, territoriaux et communautaires offrant le rattrapage scolaire, la formation professionnelle et l'expérience de travail.
4. Chaque projet devrait comporter un volet d'expérience de travail ainsi qu'au moins un résultat réalisable visible à l'ensemble de la communauté, qui vaudra au programme le soutien de la communauté et dont les participants qui y ont contribué peuvent être fiers.
5. Les comités communautaires devraient définir un cheminement de formation à l'intention des finissants d'un projet pour qu'ils puissent progresser régulièrement vers leurs buts personnels et professionnels. Les projets de formation et d'expérience de travail ne devraient pas être vus comme des interventions ponctuelles.

Le deuxième plus grand point faible du programme concerne le ciblage des clients. Les importantes et précieuses possibilités qu'offre le programme ont trop souvent été proposées à des personnes qui ne pouvaient pas en bénéficier ou

qui ne voulaient pas y participer mais y ont été obligées. Le résultat de tout cela a été de renforcer le sentiment d'échec chez un groupe de personnes - le plus souvent des bénéficiaires d'aide sociale de longue date - qui ont tout probablement connu de nombreux échecs par le passé, même si le perfectionnement et l'épanouissement personnels sont ce que vise le programme. Relativement au ciblage également, certains des projets de récolte et d'exploitation forestière n'offraient pas des chances égales aux femmes malgré leur rôle historique dans l'économie traditionnelle des T.N.-O.

Recommandations : Participants

6. Les programmes constructifs comme Investir dans les gens ne devraient pas être compromis par un élément obligatoire et punitif du programme d'aide sociale.
7. Il faudrait accorder plus d'attention au processus de sélection des participants afin de s'assurer qu'ils sont bien volontaires et persévéreront jusqu'à la fin.
8. Il faudrait informer chaque participant éventuel de l'ensemble des autres programmes ou services disponibles dans sa communauté.
9. Les comités communautaires devraient définir plus clairement le groupe cible du programme et planifier les projets en tenant compte.
10. Les lignes directrices du programme Investir dans les gens devraient prévoir la participation d'un nombre à peu près égale d'hommes et de femmes à tous les projets, qu'ils soient axés sur la formation ou l'emploi. Les gestionnaires du programme devraient également solliciter des propositions qui comprennent l'artisanat comme moyen de corriger l'écart entre les sexes dans les projets d'AT axés sur les compétences et l'économie traditionnelles.
11. Il y a lieu d'encourager les responsables de chaque projet à établir des politiques et des procédures claires en ce qui concerne l'assiduité et la suspension des allocations d'encouragement lorsqu'elle n'atteint pas un niveau satisfaisant.

Des efforts devraient également être faits pour améliorer les soutiens accessibles aux participants par l'entremise des projets. Sont particulièrement visés les participants vers lesquels l'ensemble des ressources de la communauté n'ont pas toujours été dirigées de façon efficace. Il y a place pour une meilleure appréciation et une meilleure planification.

Est d'égale importance, toutefois, l'absence de soutien aux instructeurs malgré leur rôle critique et les difficultés inhérentes à leurs tâches. Les instructeurs sont habituellement embauchés au dernier moment par les collègues et les promoteurs et remerciés de leurs services au bout des sept mois que dure un projet. Les promoteurs doivent encore une fois par la suite se hâter au dernier moment

lorsqu'un nouveau financement est approuvé et le résultat peut être qu'ils embauchent quiconque est disponible au lieu de la personne la plus apte à occuper le poste.

En outre, les instructeurs se voient souvent confier leurs lourdes responsabilités avec peu de préparation ou de formation quant à ce à quoi ils doivent s'attendre et à la façon de donner suite aux problèmes qui surgiront invariablement.

Recommandations: Soutiens

12. Le gouvernement des T.N.-O. devrait faire des efforts spéciaux pour former et soutenir les instructeurs compte tenu de leur rôle critique dans le fonctionnement et le succès des projets.
13. Dans leur proposition, les promoteurs des projets devraient être tenus de préciser les mesures envisagées pour répondre aux besoins des participants en matière de garde d'enfants.
14. Les promoteurs des projets devraient déterminer, sur une base locale, la politique et la procédure à suivre dans le cas de personnes adonnées à l'alcool ou une drogue.

Les résultats de certains projets révèlent combien il est important de rendre le programme visible à la communauté et de reconnaître à la fois les défis auxquels se heurtent les participants ainsi que leur labeur et leurs réalisations. Certains projets mettaient moins d'accent sur ces manifestations publiques et ces avantages communautaires et, compte tenu du nombre relativement faible de personnes directement touchées, seront vite oubliés et n'auront qu'une incidence éphémère sur la communauté.

Recommandations : Prise en charge et intégration communautaires

15. Les responsables des projets devraient être encouragés à inclure des éléments qui visent la reconnaissance de l'engagement, du labeur et de la contribution à la communauté.
16. Il devrait y avoir une plus grande collaboration à l'échelon communautaire entre les programmes du gouvernement des T.N.-O. comme Investir dans les gens et les programmes fédéraux tels que Les chemins de la réussite.
17. Les comités communautaires s'occupant des projets devraient définir les besoins de la communauté auxquels pourraient répondre les participants dans le cadre de leur expérience d'apprentissage.

Enfin, l'évaluation est un outil important pour évaluer le fonctionnement, les points forts et les défauts du programme et pour déterminer les domaines où des améliorations sont possibles. Elle est un moyen de s'assurer que les projets évoluent d'une façon qui tient compte des besoins à la fois des participants et des communautés d'accueil.

L'évaluation de la première année du programme Investir dans les gens a apporté un certain éclairage sur la façon dont le processus d'évaluation pourrait être renforcé à l'avenir. Ce qui est plus important, compte tenu des objectifs du programme Investir dans les gens et des Initiatives stratégiques, il en a été tiré des leçons pour les évaluateurs des gouvernements des T.N.-O. et du Canada.

Recommandations : Évaluations futures

18. Les promoteurs communautaires devraient avoir la possibilité de se réunir pour partager leurs expériences et discuter des constatations, conclusions et recommandations découlant de la présente évaluation.
19. ECE et DRHC devraient aider les promoteurs des projets à élaborer leurs propres processus de surveillance et d'examen du programme.
20. Le Comité d'évaluation du programme Investir dans les gens devrait améliorer le processus et la méthode d'évaluation de la deuxième année du programme comme suit :
 - commencer plus tôt la planification de l'évaluation ;
 - faire d'avantage appel aux participants - ceux qui sont allés jusqu'au bout comme ceux qui ont abandonné - pour la recherche ;
 - consacrer plus de temps et de ressources à la formation d'adjoints de recherche recrutés dans la communauté et veiller à ce que ces derniers soient au nombre de deux dans chaque communauté ;
 - encourager les organisations communautaires, les organismes régionaux ou l'Institut des sciences à tenir un répertoire de gens aptes à travailler comme enquêteur ou adjoint de recherche.
21. Le Comité d'évaluation du programme Investir dans les gens devrait, à l'occasion de l'évaluation de la deuxième année, examiner plus particulièrement :
 - l'incidence sur le fonctionnement, spécialement en ce qui concerne les décrocheurs, d'un processus de mise en oeuvre plus délibéré ;
 - le cas des personnes qui ont abandonné avant la fin ;
 - les raisons pour lesquelles certains bénéficiaires d'aide sociale ne veulent pas participer à un tel programme.

Le programme Investir dans les gens a contribué d'importantes façons au bien-être de participants individuels et de communautés individuelles dans les Territoires du Nord-Ouest. En même temps, il permet au gouvernement des

T.N.-O. d'en tirer une leçon plus générale au sujet de la valeur de la dévolution et des possibilités qu'offre le processus de dévolution. Les résultats du programme révèlent comment le transfert de responsabilités aux communautés doit être planifié et effectué avec soin sur une période qui tient compte des circonstances et des besoins particuliers des communautés. Ils révèlent que les communautés doivent être soutenues à mesure qu'elles assument plus de responsabilités et qu'il faut leur donner des outils et la formation dont elles ont besoin à cette fin.

Enfin, le programme Investir dans les gens montre clairement comment il est possible de créer des partenariats et combien importants sont ces derniers. Le rassemblement de particuliers, d'organismes, de communautés et de gouvernements est essentiel pour assurer, d'abord, que les gens ont les possibilités et les soutiens dont ils ont le plus besoin et, deuxièmement, que les ressources toujours limitées sont utilisées de la façon la plus efficace possible.

RÉACTION DES GESTIONNAIRES

Il est pris bonne note des recommandations que renferme le présent rapport final sur la première année du programme Investir dans les gens et elles sont bien accueillies. Il y sera donné suite dans la mesure du possible.

Nous reconnaissons que les recommandations sont fondées sur des données provenant d'un échantillon de petite taille et se rapportant à seulement sept mois de fonctionnement du programme.

Bien qu'on décrive à la section 2.2 les niveaux d'éducation actuels, il n'y est pas question des tendances dans ce domaine dans les T.N.-O. Par exemple, au cours de la période de 11 ans allant de 1983-1984 à 1993-1994, l'effectif scolaire s'est accru globalement de 26 pourcent dans les T.N.-O., celui des écoles secondaires (de la 10^e à la 12^e année) ayant augmenté de 128 pourcent. L'effectif au niveau postsecondaire a augmenté de 182 pourcent au cours de la période de 10 ans se terminant en 1993-1994¹. Le plus gros de l'augmentation est attribuable à un meilleur accès à la programmation, d'où un effectif qui approche maintenant la représentation proportionnelle.

Néanmoins, nous croyons que les résultats et les recommandations qui découlent de la présente évaluation sont opportuns et judicieux et qu'ils aideront à améliorer la programmation éducative à l'avenir dans le Nord.

¹ Ministère de l'éducation, de la culture et de l'emploi des T.N.-O.
Mars 1995, Human Resource Planning for Division, rapport préliminaire.
Novembre 1995, Towards Excellence. NWT Indicators Resource, p. 14.
Septembre 1994, People: Our Focus for the Future A Strategy to 2010.

1.0 Introduction

1.1 Vue d'ensemble

Les Territoires du Nord-Ouest (T.N.-O.) sont une très vaste étendue où l'on compte un nombre relativement petit de communautés. La population est faible en nombre, dispersée dans un paysage dur et incroyablement varié. Les gens, les communautés et le gouvernement des T.N.-O. sont confrontés et se préparent à faire face aux intimidants défis de la décennie et du siècle prochains.

L'initiative Investir dans les gens est un programme de deux ans de formation et d'expérience de travail destiné à aider les gens et les communautés des T.N.-O. à relever certains de ces défis. Le programme mise sur le développement et le renforcement : des personnes qui constituent les communautés et des communautés elles-mêmes. Pour le programme, le défi est d'intégrer :

- les besoins, cultures et aspirations uniques des peuples déné, métis et inuit ;
- les réalités économiques des T.N.-O., y compris l'importance des activités traditionnelles de récolte et d'artisanat et le grand nombre de gens devant avoir recours à l'aide sociale pendant un certain temps au cours d'une année.

En juillet 1995, les gouvernements des Territoires du Nord-Ouest et du Canada ont conclu avec Terriplan Consultants et Martin Spigelman Research Associates un marché touchant une évaluation à court terme du programme Investir dans les gens. Cette évaluation de la première année est un élément intégrant et critique de l'évaluation globale à plus long terme qui est actuellement à l'étape de planification. C'est le tout premier pas vers une connaissance plus complète du fonctionnement, de l'incidence et de la rentabilité de programmes destinés à aider les gens et les communautés des T.N.-O. à relever les défis qui les attendent.

«*Un bon investissement* : Évaluation du programme Investir dans les gens - première année» renferme les constatations et les conclusions découlant de l'évaluation et a pour objet, par une ample diffusion, d'aider à la fois les communautés des T.N.-O. et les deux gouvernements intéressés à comprendre et à améliorer les programmes de ce genre.

1.2 Structure du rapport

Le présent rapport comporte huit sections. Suit la présente introduction, à la section 2, un exposé du contexte national et territorial dans lequel fonctionne le programme. Il faut bien comprendre ce contexte pour comprendre les besoins individuels et communautaires ainsi que le fonctionnement et l'incidence de programmes tels qu'Investir dans les gens.

La section 3 décrit le programme Investir dans les gens, tandis que la section 4 porte sur les différents projets. Ces sections sont relativement brèves puisque des descriptions plus complètes ont été préparées par les promoteurs des projets et peuvent être obtenues du ministère de l'Éducation, de la Culture et de l'Emploi des T.N.-O. La section 4 décrit les caractéristiques innovatrices que diverses communautés ont intégrées à leur projet et vise à faire connaître ces bonnes idées. La distance qui sépare les communautés et les exigences des activités quotidiennes empêchent souvent de partager ce genre de renseignements.

La section 5 décrit brièvement les buts et les objectifs de l'évaluation de même que la méthode employée. Elle est complétée, d'abord, par un volume d'annexes techniques (publiées séparément) qui décrivent plus en détail la méthode employée et incluent les divers instruments et autres moyens d'enquête utilisés et, deuxièmement, par des recommandations quant aux améliorations à apporter au processus de recherche lors d'évaluations futures.

La section 6 renferme les constatations découlant de l'évaluation et la section 7 porte sur les questions-clés qui ont été définies au début du projet ou qui sont issues de la recherche communautaire. La section 8 propose des conclusions et des recommandations touchant certaines questions primordiales telles que la planification du programme et la prise en charge communautaire. Il y est aussi question des leçons que nous avons tirées de la recherche, qui s'inscrivent dans notre vision selon laquelle les rapports d'évaluation ne sont pas une fin en soi, mais plutôt un outil que les gouvernements et, ce qui est peut-être plus important, les communautés peuvent utiliser pour concevoir des programmes qui correspondent à leurs besoins, à leurs aspirations et à leurs valeurs.

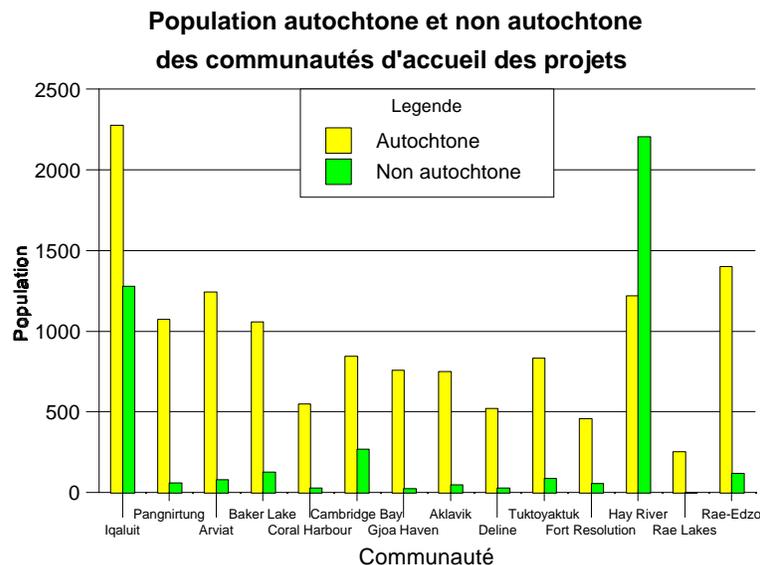
2.0 Contexte

La conception et la mise en oeuvre du programme Investir dans les gens se sont faites dans un contexte national et territorial particulier. Divers aspects de ce contexte sont décrits ci-après pour l'ensemble du pays, pour les T.N.-O. et pour les communautés d'accueil des projets. Où cela est indiqué, les figures et les tableaux que renferme la présente section sont tirés de données publiées par le Bureau de la statistique des T.N.-O. On trouvera également dans la présente section, relativement au contexte, ce que nous savons de l'incidence et de l'efficacité de programmes semblables d'amélioration de l'employabilité.

2.1 Population et données démographiques

Les communautés qui ont accueilli les projets lancés dans le cadre du programme Investir dans les gens ont une petite population qui est principalement autochtone. La **figure 1** indique la population de chaque communauté selon le groupe ethnique.

Figure 1 (Bureau de la statistique, T.N.-O., «Statistics Quarterly», mars 1995, p.4)



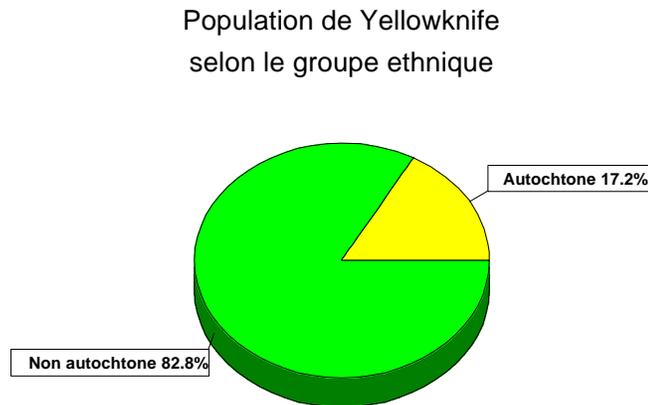
Par souci de clarté, la communauté de Yellowknife n'est pas incluse dans le tableau en raison de sa grande population. La composition ethnique de cette population est présentée à la **figure 2**.

À l'exception des communautés de Yellowknife et d'Iqaluit, qui sont toutes deux des centres gouvernementaux, la communauté la plus peuplée - Hay River - compte juste un peu plus de 3 000 personnes, la population moyenne des autres étant de 1 085 personnes. Environ 78 pourcent de la population de ces

communautés est autochtone. Pour les besoins du présent rapport, Hay River (3 206 habitants) et la réserve voisine de Hay River (216 habitants) sont considérées comme une seule communauté.

Toutefois, cette population a deux aspects particuliers qui influent sur la programmation dans les T.N.-O. Le premier est son taux rapide de croissance. La population des T.N.-O. a augmenté de 26 pourcent de 1981 à 1991, passant de 45 741 à 57 649 habitants. Elle a ainsi affiché un taux de croissance qui est le double de celle de la population du Canada dans son ensemble.

Figure 2 (Bureau de la statistique, T.N.-O., «Statistics Quarterly», mars 1995, p. 4)



Le deuxième aspect, qu'illustre la **figure 3**, concerne la jeunesse relative de la population des T.N.-O. Environ 33 pourcent de la population totale - et 40 pourcent de la population autochtone - a 14 ans ou moins et 18 pourcent a de 15 à 24 ans. Dans l'ensemble du Canada, seulement 26 pourcent de la population est âgée de 14 ans ou moins. Seulement 2,8 pourcent de la population territoriale, par comparaison à 12 pourcent de la population canadienne, a 65 ans ou plus.

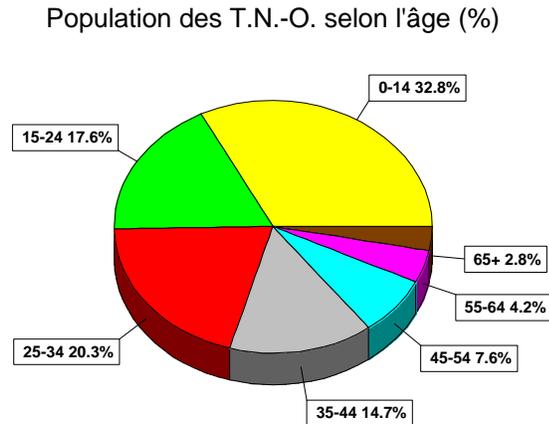
2.2 Éducation

L'emploi, l'aisance financière et l'indépendance économique sont clairement liés à l'éducation et au niveau atteint. Il s'agit d'un des problèmes les plus importants auxquels se heurtent les T.N.-O. :

- L'effectif scolaire d'origine autochtone commence à diminuer dans une mesure importante à partir de la 7^e année;
- La majorité des diplômés du niveau secondaire dans les T.N.-O. sont régulièrement des non-autochtones, le taux de diplomation étant d'environ

11,5 pourcent chez les élèves autochtones par comparaison à environ 52 pourcent chez les élèves non autochtones;

Figure 3 (Bureau de la statistique, T.N.-O., «Statistics Quarterly», mars 1995, p. 3)



Trente-sept pour cent des autochtones dans les T.N.-O., qui sont âgés de 15 ans ou plus, n'ont pas dépassé la 8^e année. Trente-cinq pour cent ont fait des études secondaires et 12 pourcent des études postsecondaires. Seulement 1 pourcent ont un grade universitaire et 16 pourcent un certificat ou un diplôme. Le niveau d'éducation du peuple inuit dans les T.N.-O. est illustré à la figure 4.2.3.

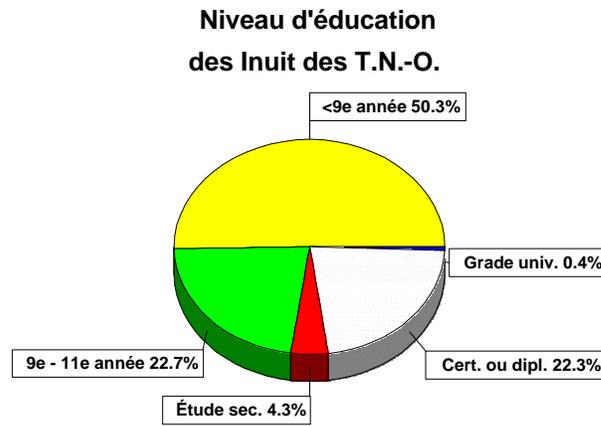
2.3 Chômage et aide sociale

Au début des années 1980, les travailleurs du Canada subissaient les effets d'une grave récession. En 1983, un nombre record de personnes - 1,45 million de travailleurs ou 11,9 pourcent de la population active - étaient en chômage. En même temps, la proportion de Canadiens ayant été en chômage pendant un an ou plus avait aussi augmenté de manière dramatique, passant de 4,5 pourcent en 1982 à 10,1 pourcent en 1985. Dans certaines régions, cette proportion dépassait 13 pourcent.

Au cours de cette même période, le nombre de bénéficiaires d'aide sociale a augmenté au même rythme que le chômage dans les provinces et les territoires. À l'échelle nationale, le nombre de bénéficiaires est passé de 1,3 million en 1980 à 1,9 million en 1985. Le coût de l'aide sociale a plus que doublé.

Cependant, la fin de la récession et la baisse des taux de chômage semblent ne pas avoir changé grand chose à la situation des bénéficiaires d'aide sociale. Le nombre de bénéficiaires est demeuré à des niveaux extrêmement élevés : de 1990 à 1993, le nombre de Canadiens qui recevaient chaque mois des prestations d'aide sociale a augmenté de 2 millions à 3 millions, ce qui représente plus de 10 pourcent de la population totale. Le coût total de l'aide sociale pour les gouvernements est bien supérieur à 10 milliards de dollars annuellement.

Figure 4 (Bureau de la statistique, T.N.-O., «Aboriginal Peoples Data», décembre 1993, p. 3)



Le nombre de bénéficiaires est demeuré à un niveau si élevé à l'échelle nationale à cause des changements structurels dans l'économie canadienne, du déséquilibre entre les compétences des travailleurs et les besoins des employeurs et des modifications apportées au régime d'assurance-chômage. Cette situation a eu pour effet d'augmenter le nombre de bénéficiaires d'aide sociale et d'accroître considérablement les coûts et les dépenses liés à l'aide sociale.

Comme les gouvernements en étaient à réduire leurs budgets, la conséquence a été la prise de mesures pour recycler les travailleurs et diminuer les coûts en aiguillant les bénéficiaires d'aide sociale vers des programmes d'emploi et de formation, dans l'espoir de faire des économies importantes au moins à long terme.

Cette tendance nationale s'est étendue au T.N.-O. La **figure 5** illustre l'augmentation du nombre de bénéficiaires d'aide sociale depuis 1984. Au cours de cette période de 10 ans, le nombre moyen de bénéficiaires par mois est passé de 2 600 à 4 396, soit une augmentation de 120 pourcent. Le nombre de bénéficiaires est également passé, au cours de cette même période, de 6 749 en

1984 à 10 973 en 1994, soit une augmentation de 63 pourcent. Il s'ensuit que plus de 19 pourcent de la population totale des T.N.-O. a reçu quelque aide sociale en 1994, par comparaison à 14 pourcent en 1984.

Les sommes affectées à l'aide sociale ont augmenté considérablement au cours de la dernière décennie. Le montant total des versements faits en 1994 (33,3 millions de dollars) était de 50 pourcent plus élevé qu'en 1990 (21,6 millions de dollars) et de 270 pourcent plus élevé qu'en 1984 (9 millions de dollars).

La **figure 6** illustre la croissance des dépenses. L'augmentation du nombre de bénéficiaires d'aide sociale et du coût de l'aide sociale, est liée, évidemment, au chômage dans les T.N.-O. Comme dans le reste du Canada, les gens du nord ont été aux prises avec une économie difficile et changeante. Le plus frappant à cet égard est l'effondrement de l'industrie de la fourrure, jadis un pilier du revenu de très nombreuses personnes maintenant bénéficiaires d'aide sociale.

Figure 5 (Bureau de la statistique, T.N.-O., «Statistics Quarterly», mars 1995, p. 13)

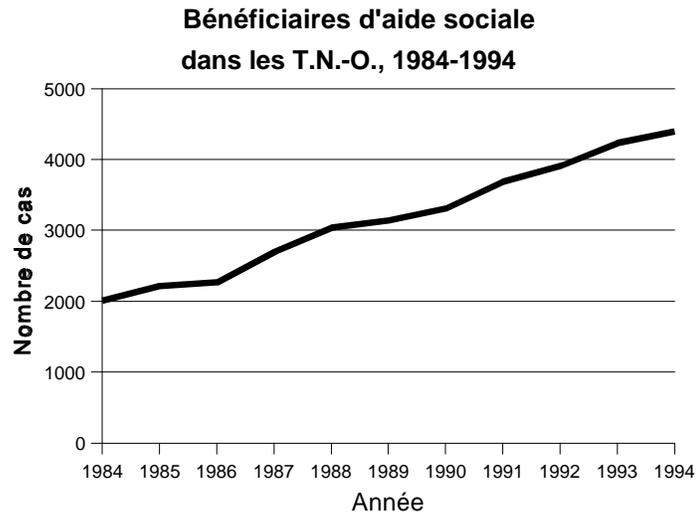
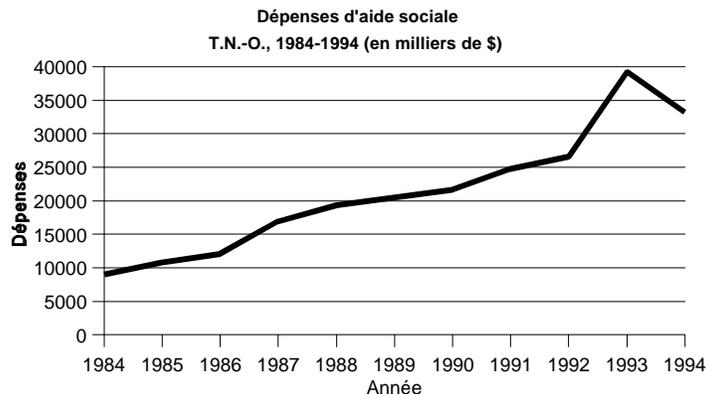
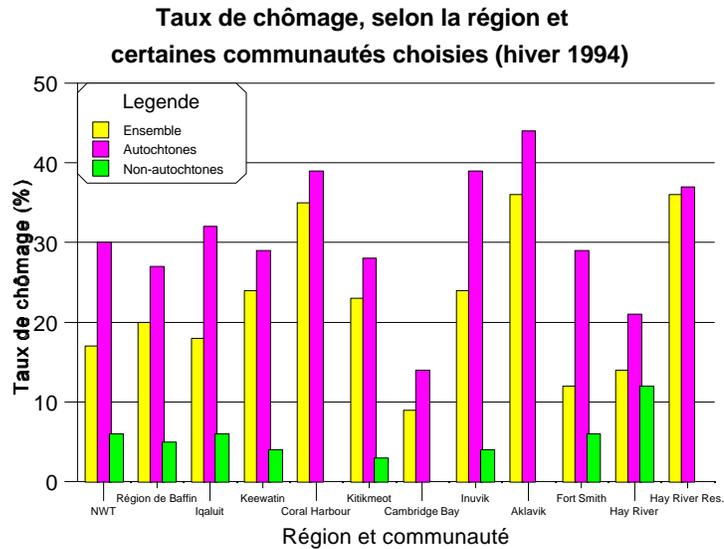


Figure 6 (Bureau de la statistique, T.N.-O., «Statistics Quarterly», mars 1995, p. 13)



La **figure 7** indique le taux de chômage dans les T.N.-O. selon la région et certaines communautés qui ont accueilli un projet au cours de la première année du programme Investir dans les gens. Elle illustre de manière saisissante que les taux de chômage varient considérablement d'une région à l'autre et sont beaucoup plus élevés chez les autochtones que chez les non-autochtones. Dans certaines communautés, p. ex., Coral Harbour, Cambridge Bay, Aklavik et la réserve de Hay River, la population non autochtone est si petite que le Bureau de la statistique des T.N.-O. ne fournit pas de taux de chômage à son égard.

Figure 7 (Bureau de la statistique, T.N.-O., «1994 Labour Force Survey», hiver 1994, p. 7)



Le **tableau 1** fournit d'autres données sur la population active de chaque communauté qui a accueilli un projet au cours de la première année du programme Investir dans les gens. Ce tableau indique le taux de chômage généralement élevé dans la plupart de ces communautés, d'où un grand besoin d'aide sociale.

Tableau 1

(Bureau de la statistique, T.N.-O., "Community Profiles", 1991, divers)

Investir dans les gens, profils des communautés

Communauté	Taux d'activité (%)	Taux de chômage, hommes (%)	Taux de chômage, femmes (%)	Taux de chômage, jeunes, 15-24 ans (%)
Aklavik	66	43	32	54
Arviat	52	26	29	36
Baker Lake	55	19	17	29
Cambridge Bay	71	12	21	25
Coral Harbour	62	32	24	36
Deline	52	24	13	38
Fort Resolution	59	38	35	75
Gjoa Haven	58	30	36	43
Hay River	83	10	9	13
Iqaluit	77	10	9	20
Pangnirtung	68	32	27	39
Rae-Edzo	55	37	31	47
Rae Lakes	56	18	33	40
Tuktoyaktuk	66	35	33	50
Yellowknife	87	4	6	9

2.4 Caractéristiques du recours à l'aide sociale

En 1991, le ministère des Services sociaux des T.N.-O. a effectué une étude longitudinale du recours à l'aide sociale par les résidents territoriaux. Le but de cette étude («Time on Assistance: A Study of the Patterns of Welfare Use in the NWT», 1991) était de mieux savoir qui avait recours à l'aide sociale, pourquoi et pendant combien de temps. En l'absence d'autres études, on peut supposer que les constatations qui en découlent demeurent pertinentes.

L'étude de 1991 a porté sur toutes les personnes qui ont demandé de l'aide sociale à un moment ou l'autre en 1984. On a ensuite suivi chacune - cas par

cas, mois par mois - pendant une période d'environ 60 mois se terminant en décembre 1988. Au total, il y a eu 836 nouveaux demandeurs d'aide. Les données ont révélé des caractéristiques de recours qui allaient à l'encontre des opinions les plus répandues au sujet de la dépendance de l'aide sociale. Les constatations révélaient, entre autres, que :

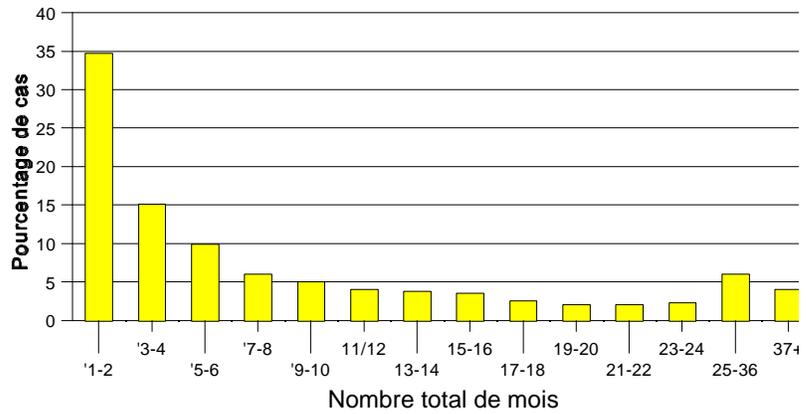
- Plus de 30 pourcent des nouveaux demandeurs n'ont eu recours à l'aide sociale qu'une seule fois durant les cinq années de l'étude et en ont bénéficié pendant seulement un ou deux mois. Environ 50 pourcent de ces personnes ont eu besoin d'aide sociale pendant moins de cinq mois au total au cours des 60 mois de l'étude. Quelque 75 pourcent de ces personnes ont reçu de l'aide sociale pendant 12 mois ou moins et seulement 4 pourcent pendant plus de 36 mois au total;
- Les nouveaux demandeurs ont eu recours à l'aide sociale pendant 9,3 mois en moyenne durant la période de 60 mois de l'étude. Toutefois, cette moyenne, est fortement déformée à la hausse en raison du faible nombre de personnes qui ont bénéficié d'aide sociale pendant une longue période;
- Quelque 10 pourcent des 836 nouveaux demandeurs ont eu recours à l'aide sociale pendant au moins 12 mois consécutifs, ces derniers étant principalement des femmes et ayant au moins une personne à charge. Dans la plupart des cas, le besoin d'aide était lié au mauvais état de santé ou à des enfants à charge. En outre, ces bénéficiaires étaient généralement âgés de moins de 19 ans ou de plus de 40 ans et résidaient surtout dans les régions de Keewatin et de Kitikmeot. Ainsi qu'il ressort de la **figure 7**, ces régions connaissent des taux de chômage considérablement plus élevés que la moyenne territoriale;
- Si l'on utilise une définition plus rigoureuse de l'expression «de longue date», *c.-à-d.* 24 mois ou plus de recours continu à l'aide sociale, seulement 0,1 pourcent des bénéficiaires (8 cas) pourraient être classés dans cette catégorie. L'étude a révélé que ces bénéficiaires étaient généralement plus âgés et résidaient surtout dans la région de Kitikmeot.
- Seulement 0,4 pourcent (3 cas) des 836 demandeurs ont été bénéficiaires d'aide sociale durant l'ensemble des cinq années de l'étude.

La **figure 8** illustre la durée du recours à l'aide sociale. Comme il est mentionné précédemment, elle indique le nombre relativement faible de personnes qui bénéficient d'aide sociale pendant de longues périodes.

Parallèlement à l'étude longitudinale, le gouvernement des T.N.-O. s'est penché sur deux échantillons de bénéficiaires d'aide sociale :

Figure 8

Répartition des cas selon la durée du recours à l'aide sociale, janv. 1984 - déc. 1988



- un premier échantillon composé de toutes les personnes bénéficiaires d'aide en novembre 1984 (2 033 cas);
- un autre échantillon composé de toutes les personnes bénéficiaires d'aide en novembre 1988 (3 092 cas).

Le dossier des membres de chaque groupe a été examiné - de nouveau, mois par mois - du début à la fin de la période d'aide ou jusqu'à décembre 1988, selon la première éventualité. Le **tableau 2** illustre l'évolution - ou l'absence d'évolution - de la composition et des particularités démographiques de ces deux cohortes.

Le tableau indique qu'il n'y a pas eu de changement important entre les deux échantillons pendant la période où les gens ont bénéficié d'aide sociale. La période moyenne, dans le cas de l'échantillon de 1984, était de 15,1 mois et, dans celui du groupe de 1988, de 15,3 mois. La période médiane pour les deux cohortes, de 1984 et de 1988, était de neuf mois. La grande différence entre la moyenne et la médiane est attribuable au petit nombre de bénéficiaires de longue date.

Dans les deux cas, 57 pourcent des bénéficiaires ont reçu de l'aide pendant moins de 12 mois et seulement 7 pourcent pendant plus de quatre ans. Environ 7 pourcent des membres de la cohorte de 1984 et 5 pourcent de ceux de la cohorte de 1988 ont bénéficié d'aide sociale pendant quatre ans ou plus.

Tableau 2

Comparaison des échantillons de 1984 et 1988 des cas d'aide sociale

Caractéristiques des cas	Échantillon de 1984	Échantillon de 1988
Nombre de cas	2 023	3 092
Nombre moyen de mois de recours à l'aide sociale	15,1	15,3
Nombre médian de mois de recours à l'aide sociale	9,0	9,0
pourcent de cas de recours à l'aide sociale pendant au plus 3 mois	29,8 %	29,7 %
pourcent de cas de recours à l'aide sociale pendant au plus 9 mois	50 %	50 %
pourcent de cas de recours à l'aide sociale pendant plus de 4 ans	7 %	7 %
pourcent de cas de recours à l'aide sociale pendant plus de 60 mois	6 %	5 %
Âge moyen des bénéficiaires d'aide sociale	39,5	37,5
Chefs de familles monoparentales en pourcent du nombre total de cas	25 %	25 %
Célibataires, sans personne à charge, en pourcent du nombre total de cas	34 %	40 %
Taille moyenne de la famille	3,2	3,0

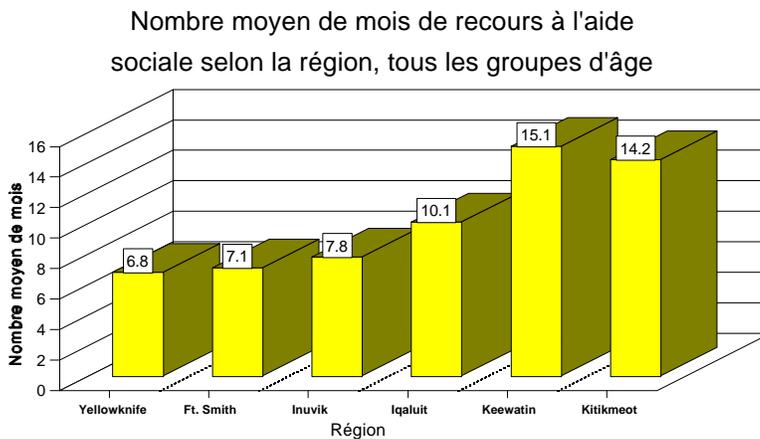
Comme dans le cas de l'étude longitudinale, l'analyse des données relatives à ces deux échantillons révèle clairement les variations régionales du recours à l'aide sociale. La **figure 9** indique que les gens demeurant dans les régions de Keewatin et de Kitikmeot sont plus susceptibles de recourir à l'aide sociale pendant de plus longues périodes que les résidents des autres régions.

2.5 Programmes d'amélioration de l'employabilité au Canada

Depuis le milieu des années 1980, la réaction des gouvernements de partout au Canada à la croissance du nombre de cas d'aide sociale a été, en partie, d'établir de nouveaux programmes d'emploi et de formation à l'intention des bénéficiaires. Une hypothèse sous-tendant ces programmes était que les bénéficiaires n'avaient pas l'instruction ou les compétences professionnelles qu'exigeait la nouvelle économie. Une deuxième hypothèse était que les sommes

épargnées au chapitre de l'aide sociale dépasseraient les dépenses relatives aux programmes d'emploi et de formation.

Figure 9



Beaucoup de ces programmes ont maintenant été évalués. Les constatations faites fournissent un éclairage intéressant sur l'incidence des programmes d'emploi et de formation et sur les orientations à y donner quant à la fois à leur fonctionnement et à leur exécution. Il ressort de la documentation, par exemple, que ces programmes :

- peuvent accroître à la fois la durée d'emploi et le revenu des participants et réduire leur dépendance de l'aide sociale;
- peuvent rendre les participants plus confiants en eux-mêmes et dans leur capacité de trouver de l'emploi;
- peuvent améliorer l'autonomie fonctionnelle et les aptitudes à la communication des participants et leur permettre d'acquérir une meilleure connaissance des besoins du marché du travail;
- peuvent avoir une incidence importante et positive sur l'attitude des employeurs à l'égard des bénéficiaires d'aide sociale;
- peuvent engendrer d'importants avantages pour les employeurs, les organismes parrains et les communautés où ils sont situés.

Selon certaines évaluations, les gouvernements recouvreront l'ensemble ou une partie importante des dépenses relatives aux programmes au moyen des économies faites au chapitre de l'aide sociale.

Les rapports d'évaluation permettent de tirer un certain nombre d'importantes leçons au sujet de la conception et de l'exécution des programmes d'amélioration de l'employabilité. D'abord, ils font ressortir que les programmes d'emploi et de formation doivent pouvoir répondre à la vaste gamme des besoins des clients et doivent pouvoir le faire d'une façon qui est à la fois opportune et appropriée. Il s'ensuit que les programmes doivent être conçus à la lumière d'une appréciation approfondie des besoins très différents des divers groupes de bénéficiaires d'aide sociale. Il ressort clairement des évaluations qu'un seul programme, ou un seul modèle de programme, ne peut répondre également bien aux besoins de différents groupes de personnes.

En outre, la documentation révèle que les programmes doivent tenir compte de l'ensemble complexe d'obstacles auxquels se heurtent de nombreux participants. En ressort également l'importance de bien examiner les rapports entre les différents obstacles, par exemple, le rapport entre la formation offerte, les emplois au salaire minimum accessibles aux participants et les besoins financiers globaux de certains groupes de bénéficiaires d'aide sociale.

Les évaluations soulignent également l'importance d'adopter une perspective à plus long terme en matière de formation et de reconnaître que le rattrapage scolaire - principalement l'éducation de base des adultes (EBA) pour la très grande majorité des participants - ne saurait accroître à court terme les possibilités d'emploi et le revenu. Les programmes doivent reconnaître que l'EBA est seulement la première étape vers la formation postsecondaire qui peut mener à un emploi stable et à un revenu correspondant aux besoins des participants et de leur famille.

En outre, les évaluations suggèrent que les responsables des programmes devraient examiner de nouveaux moyens d'offrir la formation, moyens qui seraient plus efficaces et plus adaptés aux besoins d'apprentissage des participants, en particulier de nombreux jeunes, les autochtones et les chefs de familles monoparentales.

Enfin, si ces programmes peuvent aider les gens à devenir plus indépendants de l'aide sociale, il doit être possible de trouver sur le marché du travail des emplois qui offrent une sécurité et un niveau de revenu suffisants. Les évaluations révèlent que l'ensemble actuel de programmes prépare souvent les gens à des emplois qui sont peu rémunérés ou se trouvent dans des secteurs instables de l'économie. Ces genres d'emplois ne procurent pas l'indépendance financière et ne font que perpétuer le recours à l'aide sociale comme supplément de revenu.

On trouvera dans le volume des annexes techniques un document intitulé «Lessons from the Literature on Employment and Training Program Evaluations», daté de juillet 1995, qui résume les rapports d'évaluation.

3.0 Description du programme Investir dans les gens

Le programme Investir dans les gens est une initiative coopérative de deux ans financée par le ministère fédéral du Développement des ressources humaines (DRHC) par l'entremise du programme des Initiatives stratégiques et par le ministère de l'Éducation, de la Culture et de l'Emploi (ECE) du gouvernement des T.N.-O. Au cours de sa première année, le programme Investir dans les gens a assuré une orientation et un soutien financier au Collège arctique du Nunavut dans l'est de l'Arctique, au Collège Aurora dans l'ouest et à diverses organisations communautaires des T.N.-O. pour leur permettre d'offrir des possibilités de s'instruire et des expériences de travail à des bénéficiaires d'aide sociale. Aux termes de l'accord, le programme Investir dans les gens jouissait d'un budget allant jusqu'à 2 millions de dollars pour la première année. Selon ECE, le programme a fait pour 1,3 million de dollars de dépenses. Le retard de la signature de l'accord de partage des coûts a, en partie, entraîné celui du lancement du programme la première année. Un nombre total de 278 personnes ont participé à dix-sept projets.

3.1 Initiatives stratégiques

Les Initiatives stratégiques désignent un fonds de deux ans annoncé par le gouvernement du Canada dans son budget de février 1994. Le fonds vise à financer les approches innovatrices à l'appui de l'examen des programmes fédéraux de sécurité sociale. Quelque 90 à 95 pourcent du fonds est réservé aux projets entrepris en collaboration avec les provinces et les territoires.

Le gouvernement du Canada voulait que ce programme contribue au processus de réforme de la sécurité sociale :

- en permettant de définir des orientations stratégiques en matière de réforme et en suscitant des appuis;
- en éprouvant des moyens innovateurs et rentables d'axer davantage les programmes sociaux sur l'emploi et de les rendre plus sensibles aux besoins des clients;

- en produisant de l'information à l'appui de l'élaboration future de la politique.

Le coût des programmes serait partagé avec les territoires ou les provinces, à parts égales, si leurs propositions visaient l'un des objectifs suivants :

- Répondre aux besoins des enfants et des familles en améliorant les mesures relatives à l'éducation, au soutien et à la garde, l'accent étant mis en particulier sur les enfants dans la pauvreté, les petits salariés et les familles à faible revenu ainsi que les bénéficiaires d'aide sociale;
- Soutenir les jeunes qui passent de l'école au monde du travail en leur offrant, au sein de la communauté, une gamme de services de counselling, d'éducation, de formation et autre, et des possibilités d'emploi comportant un revenu correspondant à l'étape de vie, aux obligations familiales et aux circonstances personnelles et professionnelles;
- Permettre aux adultes en âge de travailler, qui risquent de devenir des bénéficiaires d'aide sociale de longue date, de contribuer au maximum comme membres productifs de la société, grâce à des mesures appropriées de soutien du revenu et d'éducation, d'alphabétisation et de formation professionnelle de base ainsi que d'expérience de travail selon les besoins individuels;
- Faire en sorte que les personnes qui connaissent des obstacles à l'emploi et à l'intégration à la communauté, tels les personnes handicapées, les autochtones, les femmes, les membres de minorités visibles et les travailleurs plus âgés déplacés puissent atteindre l'égalité, l'indépendance et l'intégration;
- Démontrer des façons de réduire la dépendance de l'aide gouvernementale en particulier en supprimant les éléments qui éloignent de l'emploi et de la formation et en augmentant ceux qui encouragent à participer à des possibilités intéressantes qui mènent à un emploi de longue durée;
- Démontrer des approches innovatrices de création d'emplois;
- Démontrer des façons d'éliminer le double emploi et le gaspillage, d'améliorer les services aux clients, d'accroître l'efficacité et de réduire les frais administratifs.

Le fonds des Initiatives stratégiques vise un vaste ensemble de personnes qui «sont à risque relativement à leurs perspectives d'emploi et sont désavantagées

sur le plan social, entre autres les enfants dans la pauvreté, les petits salariés, les familles monoparentales à faible revenu, les bénéficiaires d'aide sociale, les bénéficiaires de prestations d'assurance-chômage et les personnes qui ont épuisé celles auxquelles elles avaient droit, les jeunes, les personnes handicapées, les autochtones, les femmes, les membres de minorités visibles et les travailleurs plus âgés déplacés.»

3.2 Investir dans les gens

En mars 1995, l'honorable Lloyd Axworthy, au nom du Canada, et l'honorable Richard Nerysoo, au nom des Territoires du Nord-Ouest, ont signé un accord de financement, à parts égales, jusqu'à concurrence de 8 millions de dollars sur une période de deux ans, du programme Investir dans les gens des T.N.-O. Ce programme vise à aider les gens en âge de travailler, qui risquent de devenir des bénéficiaires d'aide sociale de longue date, à acquérir des compétences, la confiance et l'expérience nécessaires pour accroître leur indépendance et leur productivité. Le plus important est qu'il vise également à renforcer les communautés pour qu'elles soient mieux préparées à atteindre leurs objectifs de développement et à assumer de plus grandes responsabilités à l'égard des programmes à mesure que le gouvernement des T.N.-O. les leur transférera.

Le document intitulé «Investing in People Program Handbook», préparé par ECE en mars 1995, décrit les buts et les objectifs du programme en ces termes :

Buts

- Intégrer et lier l'aide sociale aux programmes et services d'emploi et de perfectionnement professionnel;
- Favoriser l'indépendance, l'autodétermination et le bien-être des participants;
- Réduire la dépendance des participants à l'égard de l'aide sociale.

Objectifs

- Fournir aux bénéficiaires d'aide sociale les moyens de s'instruire, de chercher du travail et de conserver un emploi ainsi que les systèmes de

soutien nécessaires pour être plus concurrentiels sur le marché du travail ou pour poursuivre leurs études;

- Élaborer des programmes qui accroissent l'efficacité des initiatives visant les bénéficiaires d'aide sociale;
- Permettre aux participants aux projets d'établir et de mettre en oeuvre des plans de carrière personnels réalistes;
- Élaborer des partenariats avec d'autres paliers de gouvernement, des groupes de revendications territoriales, d'autres ministères des T.N.-O. ainsi que les secteurs privé et à but non lucratif;
- Appuyer le développement communautaire.

Le concept du programme Investir dans les gens était innovateur en ce qu'il visait non seulement les participants mais aussi les communautés ainsi que l'amélioration des systèmes d'exécution de programmes dans les communautés en vue de supprimer les obstacles à leur accessibilité. Le programme envisageait de procurer des avantages durables importants sur les trois plans.

Deuxièmement, le succès du programme n'était pas lié au taux d'activité pour tenir compte du fait que beaucoup de bénéficiaires d'aide sociale ont besoin de longues périodes de formation et de perfectionnement professionnel avant d'être concurrentiels sur le marché du travail. Troisièmement, en ne liant pas le succès au taux d'activité, le programme reconnaissait la réalité de la situation de l'emploi dans l'ensemble des T.N.-O., le régime d'emploi unique des autochtones des T.N.-O. et leur participation continue à l'économie traditionnelle.

L'orientation et les modalités de fonctionnement du programme témoignaient de ce caractère unique de diverses façons :

- L'amélioration de l'autonomie fonctionnelle et des compétences personnelles des participants était vue comme un résultat favorable, que le participant accède ou non au marché du travail après le projet;
- La participation au programme devait être volontaire, la sélection étant faite par un comité communautaire formé du promoteur du projet, de l'intervenant en aide communautaire en services sociaux (ICSS) et de l'agent de perfectionnement professionnel (APP) local;
- Les participants devaient être rencontrés et renseignés à fond sur le programme avant de s'inscrire;

- Son exécution pouvait permettre de renforcer les partenariats entre les ministères des T.N.-O. tels que ceux de l'Éducation, de la Culture et de l'Emploi, de la Santé et des Services sociaux et d'autres organismes tels que la Société de développement des T.N.-O. et les associations de chasseurs et de trappeurs;
- Les promoteurs communautaires étaient encouragés à intégrer des éléments se rapportant à la langue et aux coutumes des participants autochtones et à inclure les anciens dans leur planification.

Chaque projet devait combiner le rattrapage ou la formation avec l'expérience de travail, le counselling et l'apprentissage de l'autonomie fonctionnelle. Les participants continuaient de bénéficier de l'aide sociale pendant tout le programme et recevaient en plus une allocation d'encouragement ou de participation de 10 \$ par jour. D'autres allocations étaient versées, selon les besoins, pour la garde d'enfants et le transport. Les responsables des lieux de travail d'accueil ne devaient pas verser de salaire aux participants.

Enfin, ECE s'est chargé de la promotion du programme au moyen de contacts avec les organisations communautaires, le Collège arctique du Nunavut et le Collège Aurora ainsi que d'annonces dans les journaux territoriaux. Les représentants locaux d'ECE ont, dans de nombreux cas, aidé des organisations communautaires à élaborer leur proposition de financement de projet.

À l'échelon territorial, un petit comité directeur formé de représentants des T.N.-O. et du Canada avaient la responsabilité de prendre les décisions d'orientation et de régler les grands problèmes. La gestion quotidienne se faisait à l'échelon régional par l'entremise du ministère de l'Éducation, de la Culture et de l'Emploi. L'évaluation du projet relevait d'un comité d'évaluation fédéral-territorial distinct.

4.0 Investir dans Les gens : description des projets

4.1 Renseignements généraux

En 1994-1995, le gouvernement des T.N.-O. a approuvé, dans le cadre du programme Investir dans les gens, 17 projets répartis dans 15 communautés. Dix de ces projets avaient un objectif d'éducation et ont été menés par le Collège arctique du Nunavut dans l'est des T.N.-O. et le Collège Aurora dans l'ouest. Ces projets font partie de ce qui a été appelé le Programme de perfectionnement professionnel du Nord (PPPN). Il y avait au moins un de ces projets dans chaque région des T.N.-O. Le **tableau 3** et le **tableau 4** donnent la liste des projets, les dates de début et de fin de chacun, et le financement approuvé.

Les sept autres projets portaient sur l'adaptation au travail (AT) et étaient axés sur l'emploi; ils étaient parrainés par des organisations communautaires qui avaient été invitées à collaborer au programme. Comme dans le cas des projets du PPPN, il y avait au moins un projet d'AT par région. Le **tableau 5** indique les lieux des projets d'AT, les dates de début et de fin de chacun et le financement prévu par les accords s'y rapportant.

Tableau 3
Lieux des projets du PPPN, Collège arctique du Nunavut

Région	Communauté	Dates de début et fin	Financement (\$)
Baffin	Iqaluit	sept. 1994 - avril 1995	98 010 \$
	Pangnirtung	sept. 1994 - mars 1995	98 662
Keewatin	Arviat	oct. 1994 - mai 1995	100 500
	Baker Lake	nov. 1994 - mai 1995	101 975
Kitikmeot	Gjoa Haven	sept. 1994 - avril 1995	103 754

Tableau 4

Lieux des projets du PPPN, Collège Aurora

Région	Communauté	Dates de début et fin	Financement (\$)
Fort Smith	Hay River	oct. 1994 - avril 1995	92 228 \$
Inuvik	Deline	sept. 1994 - mars 1995	99 654
	Tuktoyaktuk	sept. 1994 - avril 1995	99 030
North Slave	Rae Edzo	oct. 1994 - mai 1995	93 377
	Yellowknife	oct. 1994 - avril 1995	94 869

Tableau 5

Projets d'adaptation au travail (AT)

Région	Communauté/promoteur	Dates de début/ de fin	Financement (\$)
Baffin	Iqaluit Association Kakivak-Asivaqtiit Compétences traditionnelles	fév. 1995 - juil. 1995	142 621 \$
Fort Smith	Fort Resolution Great Slave Forest Products Ltd.	janv. 1995 - sept. 1995	153 020
	Fort Resolution Société de développement Deninu K'ue Ltée	fév.. 1995 - juil. 1995	35 000
Inuvik	Aklavik Conseil tribal des Gwich'in - Perfectionnement professionnel	nov. 1994 - juin 1995	151 147
Keewatin	Coral Harbour ACT Aiviit - Récolte commerciale du caribou	janv. 1995 - juil. 1995	132 849
Kitikmeot	Cambridge Bay Association inuit de Kitikmeot - Perfectionnement professionnel	janv. 1995 - août 1995	81 185
North Slave	Rae Lakes Conseil d'éducation communautaire - Projet Gameti Perfectionnement professionnel	janv. 1995 - mars 1995	49 999

En tout, environ 278 personnes ont participé aux projets de la première année du programme Investir dans les gens, dont 47 pourcent de femmes et 53 pourcent d'hommes. Les participants aux projets du PPPN ont eu un taux d'achèvement d'environ 41 pourcent (76 participants - 30 hommes et 46 femmes), tandis que les participants aux projets d'AT ont eu un taux d'achèvement d'environ 55 pourcent (42 participants - 34 hommes et 8 femmes). Dans l'ensemble, environ 45 pourcent (118 participants - 64 hommes et 54 femmes) des participants ont terminé le projet auquel ils étaient inscrits. Les annulations de projets et les abandons, y compris le passage d'un projet à un autre, sont inclus dans les 55 pourcent restants. Ces chiffres sont tirés de rapports sur les projets et de listes des participants, qui, dans certains cas, sont incomplets. Ils sont donc approximatifs.

4.2 Description et examen des projets

4.2.1 Programme de perfectionnement professionnel du Nord - Collège arctique du Nunavut

Promoteur :	Collège arctique du Nunavut, Iqaluit, (T.N.-O.)
Durée de l'accord de financement :	1 ^{er} août 1994 - 31 juin 1995
Financement approuvé :	502 901 \$ (cinq projets)

Description :

Il a été organisé, dans le cadre du PPPN, des projets d'éducation axés sur les compétences dans cinq communautés de l'est de l'Arctique (Nunavut). Les projets, fondés sur un «plan de formation individuel», portaient sur l'autonomie fonctionnelle, l'orientation professionnelle, les connaissances traditionnelles (y compris la langue autochtone), le rattrapage scolaire, les loisirs et le placement en emploi dans la communauté. Les projets prenaient 30 heures par semaine.

Les lieux de mise en oeuvre des projets ont été choisis en fonction des critères suivants :

- des données du recensement de 1991 et du Système automatisé de l'aide sociale;
- la présence de 75 bénéficiaires d'aide sociale employables dans la communauté;

- l'existence d'un centre d'apprentissage communautaire.

Le «Northern Skills Development Program 1994-95 Final Report», préparé par le Collège arctique du Nunavut en juin 1995, énonce les objectifs du programme en ces termes :

- offrir aux bénéficiaires d'aide sociale un ensemble complet de possibilités d'apprentissage de l'autonomie fonctionnelle, de rattrapage scolaire et de formation;
- accroître le niveau d'instruction et les compétences des bénéficiaires d'aide sociale en partenariat avec les entreprises locales, les conseils et les bureaux gouvernementaux;
- offrir aux bénéficiaires d'aide sociale un moyen d'établir un plan de carrière qui puisse les mener directement à l'emploi ou à la poursuite de leurs études.

Notes :

Le «rapport final» précité énumère un certain nombre de points qui posent des problèmes :

- la diffusion opportune de lignes directrices ou de renseignements touchant le programme au début et par la suite;
- l'assiduité des participants;
- les retards de livraison des chèques relatifs à l'assiduité;
- les rôles, les responsabilités et les communications des comités de gestion des projets du PPPN;
- la garde des enfants, *c.-à-d.* la pénurie de personnes qualifiées à des prix abordables et l'accès à l'allocation pour la garde d'enfants (retards).

Le **tableau 6**, tiré du «rapport final», renferme des données sur les inscriptions selon la communauté aux projets du Collège arctique du Nunavut dans le cadre du PPPN.

Tableau 6
Inscriptions aux projets du PPPN (Collège arctique du Nunavut), selon la communauté

Communauté	Inscriptions initiales	Autres inscriptions	Total des participants	Abandon/cessation	Autres projets	Achèvement
Arviat	13	3	16	6	1	9
Baker Lake	15	2	17	5	1	11
Gjoa Haven	15	3	18	8	3	7
Iqaluit	9	10	19	6	5	8
Pangnirtung	13	3	16	9	-	7
Total	65	21	86	34	10	42

4.2.2 Programme de perfectionnement professionnel du Nord - Collège Aurora

Promoteur : Collège Aurora, Fort Smith (T.N.-O.)
Durée de l'accord de financement : 1^{er} août 1994 - 31 juin 1995
Financement approuvé : 479 158 \$ (cinq projets)

Description :

Il a été organisé, dans le cadre du PPPN, des projets d'éducation axés sur les compétences dans cinq communautés de l'ouest de l'Arctique (Denedeh). Les projets, fondés sur un «plan de formation individuel», portaient sur l'autonomie fonctionnelle, l'orientation professionnelle, les connaissances traditionnelles (y compris la langue autochtone), le rattrapage scolaire, les loisirs et le placement en emploi dans la communauté. Les projets prenaient 30 heures par semaine.

Les projets mis en oeuvre par le Collège arctique du Nunavut et le Collège Aurora dans le cadre du PPPN étaient semblables quant à leur contenu, surtout en ce qui concerne leur conception, les critères de sélection des lieux, les objectifs et la sélection des participants.

Notes :

Les projets de Hay River et de Rae Edzo ont choisi d'exclure le volet expérience de travail. À Hay River on a entrepris un «projet communautaire» dans le cadre

duquel des projets de bénévolat, soit de bénévoles d'hôpital, d'établissement d'une banque alimentaire et de visites des écoles, établis par les participants, devaient être mis en oeuvre. Pour la plupart, les projets ont échoué faute de direction et d'orientation.

Les problèmes les plus généraux mentionnés dans le «Northern Skills Development Program 1994-95 Final Report», préparé par le Collège Aurora en juillet 1995, sont résumés comme suit :

- l'absence de services de garde d'enfants;
- l'assiduité des participants;
- l'insuffisance de la planification et du délai de préparation;
- les rôles, les responsabilités et les communications des comités de gestion des projets du PPPN.

À Rae Edzo, le collège a tenté de remédier au problème de la garde des enfants des participants en établissant une garderie dans la communauté. Elle n'a pas eu de succès en raison du retard du financement de démarrage et son peu d'utilisation par les participants.

Le projet de Hay River est un exemple intéressant de projet axé sur la communauté en ce qu'il comportait un certain nombre de caractéristiques qui ressortent :

- Les membres du comité communautaire de gestion du projet du PPPN avaient de très bonnes relations de travail et communiquaient bien entre eux. Les rapports et les directives se fondaient sur un consensus. Les participants au projet ont choisi un représentant pour assister aux réunions du comité et faire connaître leurs préoccupations;
- Le groupe de discussion organisé par les chercheurs principaux chargés de l'évaluation a regroupé une vaste gamme de membres de la communauté, de participants et de dirigeants (toutes les personnes invitées y ont assisté), révélant ainsi un grand intérêt pour le projet et les objectifs du programme;
- Au cours du programme, les participants ont organisé une réunion en vue d'informer la communauté de l'aide sociale et des besoins des bénéficiaires. Des panels ont été organisés qui réunissaient des membres de divers groupes communautaires, p. ex., la GRC, le Comité de l'alcool et des drogues, pour faire connaître les services disponibles. Les participants ont indiqué que l'échange de renseignements a été utile pour eux et pour les panélistes invités.

Le **tableau 7** renferme des données sur les inscriptions selon la communauté aux projets du Collège Aurora dans le cadre du PPPN.

Tableau 7
Inscriptions aux projets du PPPN (Collège Aurora),
selon la communauté

Communauté	Inscriptions initiales	Autres inscriptions	Total des participants	Abandon/cessation	Autres projets	Achèvement
Deline	8	6	8	8	1	0*
Hay River	11	9	20	12	1	8
Rae Edzo	14	18	32	25	3	4
Tuktoyaktuk	15	6	21	7	1	13
Yellowknife	15	4	19	10	5	9
Total	63	37	100	54	4	34

*Le projet a cessé avant la date prévue d'achèvement.

4.2.3 **Projet d'adaptation au travail - Compétences traditionnelles des Asivaqtiit, Iqaluit**

Promoteur : Association Kakivak, Iqaluit (T.N.-O.)
Durée de l'accord de financement : 1^{er} février 1995 - 7 juillet 1995
Financement approuvé : 142 621 \$

Description :

Le but du projet était d'aider les participants à acquérir des compétences en matière de vie terrienne et de récolte, en vue de former des chasseurs productifs dans la communauté. L'augmentation de l'estime de soi et des connaissances traditionnelles étaient également au nombre des buts. Le projet comportait plusieurs volets dont l'acquisition de compétences traditionnelles, y compris des techniques de chasse commerciale, la réparation de petits moteurs et les premiers soins, avec l'aide du Collège arctique du Nunavut, de chasseurs chevronnés, d'anciens et d'autres représentants de gouvernement. Le projet s'est

Des quatorze participants, tous des hommes, douze ont terminé la formation à la récolte du bois. Onze des participants ont immédiatement trouvé du travail occasionnel à temps plein.

4.2.5 Projet d'adaptation au travail - Fabrication de produits en fibre de verre, Fort Resolution

Promoteur : Société de développement Deninu K'ue Fort Resolution (T.N.-O.)
Durée de l'accord de financement : 6 février 1995 - 31 juillet 1995
Financement approuvé : 35 000 \$

Description :

Ce projet a procuré de la formation à toutes les étapes de la fabrication de produits en fibre de verre et aux questions de santé et de sécurité s'y rapportant. L'usine, qui est située à Fort Resolution, est une entreprise de la Société de développement Deninu K'ue. La formation comportait de l'enseignement en classe, de la formation pratique et de l'expérience en milieu de travail. Il était prévu que quatre participants au projet s'ajouteraient à l'effectif de l'usine.

Des neuf participants (2 femmes/7 hommes), trois (3 hommes) ont suivi le projet jusqu'à sa cessation. Un participant a obtenu un emploi à temps plein à l'usine.

Notes :

Le projet a cessé avant la date d'achèvement en raison de problèmes avec le promoteur.

4.2.6 Projet d'adaptation au travail - Perfectionnement professionnel, Aklavik

Promoteur : Conseil tribal des Gwich'in, Inuvik (T.N.-O.)
Durée de l'accord de financement : 1^{er} novembre 1994 - 30 juin 1995
Financement approuvé : 151 147 \$

Description :

Le Conseil tribal des Gwich'in a parrainé un projet détaillé d'emploi et de formation à Aklavik, semblable, quant à sa structure, à ceux des collèges. Le projet comportait l'évaluation des participants et des services continus d'orientation et de soutien, l'apprentissage de l'autonomie fonctionnelle, le rattrapage scolaire et l'expérience de travail.

Des quatorze participants (6 femmes/8 hommes), dix (3 femmes/7 hommes) ont terminé le projet.

La proposition initiale visait quatre communautés, mais le projet s'est éventuellement limité à une seule. Aklavik a été choisie en raison du nombre élevé de bénéficiaires d'aide sociale qu'on y compte. Le Comité des autochtones d'Aklavik s'est occupé de la planification et de la mise en oeuvre du projet pour le Conseil tribal des Gwich'in. Il semble y avoir eu de bonnes communications entre les représentants de la communauté dans le cadre de ce projet.

Notes :

Le volet de l'apprentissage de l'autonomie fonctionnelle s'est déroulé sur une période de cinq semaines au début du projet. On est généralement d'avis que cette mesure a mieux préparé les participants aux modules de rattrapage scolaire et d'expérience de travail. Le moniteur de l'apprentissage de l'autonomie fonctionnelle, qui est originaire de Fort McPherson et qui habite maintenant à Whitehorse, a contribué à mettre le projet en train.

4.2.7 Projet d'adaptation au travail - Récolte commerciale du caribou, Coral Harbour

Promoteur :	Association des chasseurs et trappeurs Aiviit, Coral Harbour (T.N.-O.)
Durée de l'accord de financement :	16 janvier 1995 - 15 juillet 1995
Financement approuvé :	132 849 \$

Description :

Ce projet a fourni aux participants la possibilité de recevoir de la formation à la récolte commerciale du caribou, qui est une activité en croissance dans la région. La formation a été donnée à la fois en classe et sur le terrain, mais la formation en classe a été écourtée. L'instruction dans les techniques de vie terrienne était

pertinente et a grandement contribué à rehausser l'estime de soi chez les participants. Une bonne partie de la formation a été donnée à Inuktitut.

Notes :

Le projet s'est enlisé dans une controverse principalement parce que les participants avaient les mêmes responsabilités et faisaient le même travail très exigeant que les autres, mais étaient payés beaucoup moins pour leurs efforts. Cette impression d'injustice a mené les participants à se sentir très stigmatisés et amers. On s'interroge aussi au sein de la communauté au sujet du moment de la chasse et de l'impossibilité d'utiliser les peaux de caribous.

Des neuf participants (tous des hommes), trois ont terminé le projet.

Le projet a recouru au financement fourni par le programme Investir dans les gens comme supplément à celui provenant du gouvernement des T.N.-O. et de la communauté. Les buts du programme Investir dans les gens et les besoins particuliers des bénéficiaires d'aide sociale étaient d'importance secondaire par rapport au but de la communauté d'établir une entreprise de chasse commerciale.

4.2.8 Projet d'adaptation au travail - Perfectionnement professionnel, Cambridge Bay

Promoteurs :	Association inuit de Kitikmeot Cambridge Bay (T.N.-O.)
Durée de l'accord de financement :	10 janvier 1995 - 31 août 1995
Financement approuvé :	81 185 \$

Description :

S'appuyant sur les ressources du collège, ce projet a assuré de l'instruction, de la formation et de l'expérience de travail axées sur les compétences. Le projet comprenait l'évaluation, *c.-à-d.* des tests de connaissances et des séances de planification de la carrière, l'apprentissage de l'autonomie fonctionnelle et le counselling, l'instruction dans les connaissances traditionnelles, le rattrapage scolaire et l'expérience de travail.

Les objectifs du projet étaient les suivants :

- fournir aux bénéficiaires d'aide sociale les moyens de s'instruire, de chercher du travail et de conserver un emploi et le système de soutien nécessaires pour être concurrentiels sur le marché du travail ou pour poursuivre leurs études;
- permettre aux participants au projet d'établir un plan de carrière réaliste;
- favoriser l'indépendance, l'autodétermination et le bien-être.

Des quatorze participants adultes (8 femmes/6 hommes), huit (5 femmes/3 hommes) ont terminé le projet.

4.2.9 Projet d'adaptation au travail - Perfectionnement professionnel Gameti, Rae Lakes

Promoteur :	Conseil d'éducation communautaire de Rae Lakes, Rae Lakes (T.N.-O.)
Durée de l'accord de financement :	3 janvier 1995 - 31 mars 1995
Financement approuvé :	49 999 \$

Description :

S'inspirant du programme des collèges, le projet Gameti a assuré de l'instruction, de la formation et de l'expérience de travail axées sur les compétences. Le projet comprenait l'évaluation, *c.-à-d.* des tests des connaissances et des séances de planification de la carrière, l'apprentissage de l'autonomie fonctionnelle et le counselling, le rattrapage scolaire et l'expérience de travail. L'accent a été mis sur le volet de l'apprentissage de l'autonomie fonctionnelle (d'une durée de quatre semaines environ) et sur le rattrapage scolaire. Le Conseil d'éducation communautaire, en tant que promoteur, est membre de la Commission scolaire de division Dogrib dont relèvent l'éducation et la formation dans les communautés dogrib.

Le premier objectif du projet était d'aider les participants à établir un plan de carrière menant à la poursuite de leur formation et à un emploi dans leur communauté ou région.

Seize adultes (5 femmes/11 hommes) ont participé au projet. Le projet s'est poursuivi après le 31 mars avec la signature d'un accord de financement pour une deuxième année.

5.0 Évaluation du programme Investir dans les gens

5.1 Renseignements généraux

Le programme Investir dans les gens s'est fondé sur les évaluations faites d'autres programmes ailleurs au Canada et décrites à la section 2 du présent rapport. En outre, un des buts du programme était d'ajouter aux connaissances concernant le fonctionnement, l'incidence et la rentabilité de programmes ciblés sur les bénéficiaires d'aide sociale. À cette fin, l'accord de financement conclu entre le Canada et les T.N.-O. prévoyait l'engagement à évaluer le programme.

Après des consultations avec les chercheurs principaux, le Comité d'évaluation a décidé de faire une étude mixte du fonctionnement et de l'incidence du programme en raison du temps et du budget disponible pour effectuer la recherche, l'impossibilité d'établir un groupe de référence et la période relativement brève écoulée depuis la fin des projets de la première année.

La valeur de l'examen du fonctionnement d'un programme réside dans la capacité de dégager les écarts souvent très considérables entre sa conception et son fonctionnement et entre sa mise en oeuvre et son fonctionnement dans différentes communautés et régions. Il est évidemment important de comprendre comment fonctionne un programme avant d'essayer d'en évaluer les résultats ou l'incidence sur les communautés et les participants. Cet élément est particulièrement important dans le cas du programme Investir dans les gens, compte tenu du système d'exécution axé sur les communautés et du grand nombre de communautés dans lesquelles il fonctionne.

En outre, le gouvernement et les promoteurs communautaires ont besoin d'information sur l'incidence et les résultats du programme pour leur permettre de réviser et d'adapter leurs projets d'une étape à l'autre. De plus, l'évaluation des résultats, même après une brève période, était importante pour les deux gouvernements, compte tenu de la réforme de la sécurité sociale à l'échelon national et de l'engagement du gouvernement territorial à ce chapitre et à la dévolution de la prestation de l'aide sociale et autres services aux communautés.

5.2 Buts et objectifs de l'évaluation

Le but de l'évaluation était de permettre de mieux comprendre le fonctionnement, l'incidence et la rentabilité du programme Investir dans les gens au terme de sa première année. Ses objectifs plus précis étaient les suivants :

- évaluer si le programme Investir dans les gens en général et les projets en particulier ont fonctionné comme prévu;
- définir le résultat et l'incidence à court terme des projets sur les communautés d'accueil et sur les participants;
- aider les organisations et les administrations communautaires, ainsi que les gouvernements des Territoires du Nord-Ouest et du Canada, à améliorer les programmes semblables d'amélioration de l'employabilité et la prestation d'aide sociale dans l'avenir;
- établir les fondations de phases ultérieures de l'évaluation du programme Investir dans les gens.

5.3 Questions relatives à l'évaluation

Le «Cadre de surveillance et d'évaluation du programme» établi en mai 1995 répartissait les questions relatives à l'évaluation entre les quatre catégories suivantes :

Pertinence	L'initiative est-elle compatible avec les priorités ministérielles et gouvernementales et répond-elle de façon réaliste à un véritable besoin?
Conception et exécution des projets	Est-ce que la conception et les mécanismes d'exécution de l'initiative et des projets sont de nature à faciliter la réalisation de leurs objectifs?
Succès des projets	De quelle façon et dans quelle mesure l'initiative et les projets atteignent-ils leurs objectifs, sans dépassement de budget et sans résultat important non voulu?
Rentabilité des projets	Dans quelle mesure l'initiative et les projets sont-ils le moyen le plus approprié et efficace d'atteindre les objectifs du programme, par rapport à d'autres formules et modalités d'exécution?

Les questions plus précises que renferme le cadre de surveillance pour orienter la recherche sont citées à la section 7 du présent rapport.

5.4 Méthode d'évaluation

L'évaluation s'est déroulée du 7 juillet au 31 octobre 1995 et elle devait elle-même faire face aux problèmes posés par la taille et la diversité des Territoires du Nord-Ouest. La méthode d'évaluation est décrite en détail dans le «Rapport sur la méthode», produit en août 1995, et fait partie du volume renfermant les annexes techniques. On y trouvera aussi une copie des instruments d'enquête.

D'abord et avant tout, le budget et le délai accordés exigeaient de former deux catégories de projets. Le Comité d'évaluation a retenu cinq projets pour former la catégorie I et a classé les douze autres projets dans la catégorie II. Les projets de la catégorie I ont été choisis en fonction des critères suivants :

- la représentativité régionale;
- la bonne représentation des hommes et femmes bénéficiaires d'aide sociale employables (à l'exception de celui de Coral Harbour dont tous les participants étaient des hommes);
- certains projets ont été exclus parce qu'ils étaient de brève durée et n'auraient pas fourni de résultats valables;
- la continuation pendant une deuxième année, *p. ex.* les projets d'AT à Aklavik et Cambridge Bay et les projets du PPPN à Iqaluit et Hay River.

Le **tableau 8** indique les projets de la catégorie I.

Tableau 8
Projets de la catégorie I

Projet de la catégorie I	Communauté
AT - Conseil tribal des Gwich'in	Aklavik
AT - Association inuit de Kitikmeot	Cambridge Bay
AT - Récolte commerciale du caribou	Coral Harbour
PPPN - Collège Aurora	Hay River
PPPN - Collège arctique du Nunavut	Iqaluit

La principale différence entre les deux types de projets est que les chercheurs principaux ont visité les communautés d'accueil des projets de la catégorie I et eu des réunions et des entrevues personnelles avec des participants et des informateurs-clés. Dans ces endroits, les chercheurs principaux se sont donné pour objectif d'enquêter auprès de 100 pourcent des participants (qu'ils aient terminé le projet ou non) et de six à huit informateurs-clés. Dans le cas des projets de la catégorie II, l'objectif était de faire enquête auprès de 30 pourcent des participants et de trois informateurs-clés.

Les chercheurs principaux ont effectué les travaux suivants au cours de l'évaluation :

- examiner et analyser la documentation et les données administratives relatives aux Initiatives stratégiques, au programme Investir dans les gens et aux projets en relevant;
- analyser des données du Bureau de la statistique du gouvernement des T.N.-O. et d'ECE ainsi que d'autres études gouvernementales se rapportant à la situation démographique et socio-économique ainsi qu'à la population active des T.N.-O., au nombre de bénéficiaires d'aide sociale dans les T.N.-O. et à diverses stratégies gouvernementales;
- examiner les évaluations d'autres initiatives stratégiques et programmes d'amélioration de l'employabilité et en préparer un bref résumé;
- animer un atelier de planification avec des représentants du gouvernement des T.N.-O. et du Collège Aurora pour discuter du programme Investir dans les gens et pour intégrer leurs connaissances au sujet des participants et leur expérience avec eux dans la conception, la méthode et le plan de travail de l'évaluation;
- obtenir des permis de recherche scientifique de l'Institut des sciences des T.N.-O. à Iqaluit (pour l'est) et Inuvik (pour l'ouest) afin d'effectuer des entrevues personnelles dans les communautés d'accueil des projets de la catégorie I;
- recruter et former des adjoints de recherche dans chacune des 15 communautés d'accueil en vue de mener des enquêtes auprès des participants et des informateurs-clés à l'aide de questionnaires normalisés élaborés pour le projet et d'organiser des réunions de groupes de discussion dans celles où ont eu lieu les projets de la catégorie I, et examiner les résultats des premiers questionnaires remplis par chaque adjoint de recherche;

- faire enquête auprès des participants au programme Investir dans les gens, l'objectif étant de 100 pourcent des participants dans le cas des projets de la catégorie I et de 30 pourcent dans celui des projets de la catégorie II;
- visiter chacune des cinq communautés d'accueil des projets de la catégorie I en vue de rencontrer divers informateurs-clés, y compris les dirigeants de la communauté, de la municipalité ou de la bande;
- faire enquête par questionnaire ou de vive voix auprès de six à huit informateurs-clés dans chaque communauté d'accueil des projets de la catégorie I et d'environ trois ou quatre dans chaque communauté d'accueil des projets de la catégorie II;
- avoir des entrevues avec environ 30 pourcent des responsables des lieux de travail d'accueil des projets de la catégorie I;
- avoir des entrevues avec des représentants-clés du gouvernement des T.N.-O., du gouvernement du Canada et des collèges intervenant dans le programme Investir dans les gens;
- animer dans les communautés d'accueil des projets de la catégorie I des réunions de groupes de discussion regroupant diverses personnes intéressées ou ayant de l'expérience dans les projets, y compris les participants, les ICSS, les APP et autres représentants communautaires.

5.5 Résultats

Il a été dérogé à certaines normes et attentes exposées dans le «Rapport sur la méthode» d'août 1995 et le calendrier d'exécution de l'évaluation ne permettait pas aux chercheurs principaux de procéder de façon à s'y conformer entièrement. Les principales raisons de cela sont les suivantes :

- Certains participants et informateurs-clés n'étaient pas sur place au moment prévu pour effectuer les enquêtes et les entrevues;
- De nombreux bénéficiaires d'aide sociale n'avaient pas le téléphone et ne pouvaient être joints pour fixer une entrevue ou pour donner suite dans les cas où les adjoints de recherche ne pouvaient les joindre;
- Comme c'était leur droit, certains participants ont refusé de participer aux enquêtes ou à une entrevue avec les chercheurs principaux;

- Beaucoup des informateurs-clés des communautés, par exemple les chefs de bande ou les maires de hameau, étaient pris au moment des enquêtes et ne pouvaient rencontrer les adjoints de recherche ou participer aux réunions de groupes de discussion prévues;
- Pour diverses raisons, un certain nombre d'adjoints de recherche dans les communautés n'ont pu donner suite à leurs engagements.

Il est question de ces défauts dans la section des recommandations du présent rapport.

Le **tableau 9** indique le nombre d'enquêtes et d'entrevues effectuées par les chercheurs principaux ou les adjoints de recherche. En outre, les chercheurs principaux ont eu des entrevues avec un certain nombre de gestionnaires du gouvernement des T.N.-O. et du gouvernement fédéral concernant divers aspects du programme Investir dans les gens.

Lorsqu'un questionnaire normalisé a été rempli avec des participants ou des informateurs-clés, le terme «enquête» est utilisé. Dans la plupart des cas, le contenu de ces questionnaires a été versé dans une base de données, ce qui permettait d'analyser les réponses. Les entrevues ont consisté en des rencontres et des discussions avec des informateurs-clés, soit en personne, soit par téléphone, lorsqu'un questionnaire normalisé n'était pas utilisé. Les résultats de ces entrevues ne font pas partie de ceux figurant dans les tableaux, mais ils constituent une partie importante des renseignements de base ainsi que des conclusions et des recommandations.

Tableau 9

Sommaire des enquêtes et entrevues effectuées

Communauté	Enquêtes auprès des participants	Enquêtes auprès des informateurs-clés (base de données)	Entrevues avec des informateurs-clés (autres)	Total
Catégorie I				
Aklavik	8	3	5	16
Cambridge Bay	8	4	3	15
Coral Harbour	4	7	1	12
Hay River	15	6	3	24
Iqaluit	3	9	2	21
Catégorie II				
Arviat	5	3	0	8
Baker Lake	5	3	0	8
Deline	3	3	0	6
Fort Resolution (2 projets)	10	4	0	14
Gjoa Haven	3	1	0	4
Iqaluit	3	4	0	7
Pangnirtung	5	2	0	7
Rae Edzo	10	2	0	12
Rae Lakes	5	1	0	6
Tuktoyaktuk	6	2	0	8
Yellowknife	6	3	8	17
Total	99	57	22	178

6.0 Constatations

L'évaluation s'est appuyée énormément sur les enquêtes et les entrevues menées auprès des participants et des informateurs-clés des communautés ainsi que d'autres entrevues avec des représentants du gouvernement des T.N.-O. et du gouvernement du Canada. Les constatations découlant de ces enquêtes et entrevues fournissent un important éclairage sur le fonctionnement, les points forts et les points faibles du programme Investir dans les gens et les 17 projets de la première année. Cependant, il faut reconnaître que le nombre total de personnes interrogées est relativement faible et qu'il est donc difficile d'appliquer les constatations à l'ensemble des communautés.

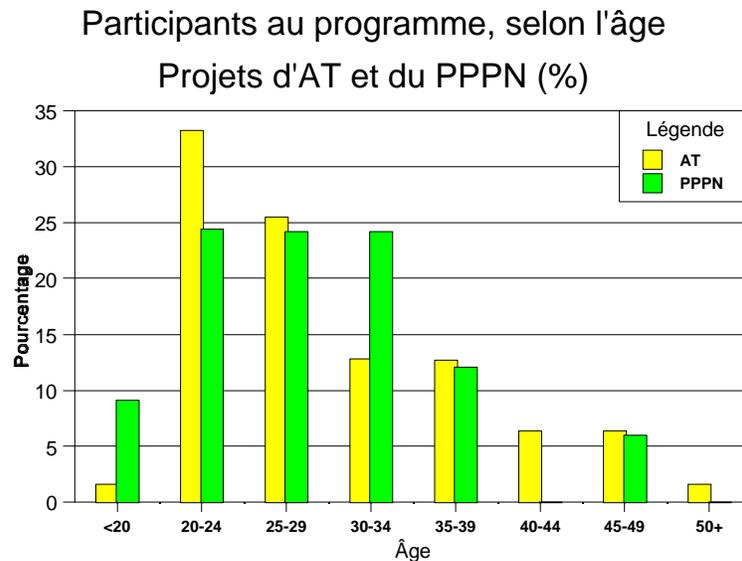
Les principales constatations suivent.

6.1 Enquêtes auprès des participants

La **figure 10** illustre la répartition des participants selon le groupe d'âge et selon qu'il s'agit de projets d'AT ou du PPPN. L'âge moyen des participants était de 29 ans.

Le **tableau 10** donne un aperçu d'autres données démographiques des participants, selon qu'il s'agit de projets d'AT ou du PPPN. Les projets du PPPN comptaient un pourcentage sensiblement plus élevé de femmes que les projets d'AT, caractéristique qui ressort également en ce qui concerne le

Figure 10



pourcentage de participants ayant de jeunes enfants, de moins de six ans, selon les deux genres de projets.

Ce qui frappe particulièrement dans ces données est le faible niveau d'éducation des participants admis aux projets. Dans l'ensemble, 56 pourcent ont moins qu'une 9^e année, tandis que 64 pourcent de ceux qui ont participé à un projet d'AT ont moins qu'une 9^e année. Seulement 2 pourcent des participants aux projets du PPPN ont terminé la 12^e année contre aucun des participants aux projets d'AT.

Les données révèlent également que les participants ont beaucoup recours à l'aide sociale. Quelque 80 pourcent de l'ensemble des participants - 64 pourcent des participants aux projets d'AT et 87 pourcent des participants aux projets du PPPN - ont eu recours à l'aide sociale pendant une certaine période durant les 12 mois précédant le début du projet. Environ 75 pourcent de ces derniers ont eu recours à l'aide sociale pendant au moins deux mois durant chacune des trois années précédant le projet.

Les données révèlent que le degré de recours prolongé à l'aide sociale est tout à fait différent de celui que l'on observe dans l'ensemble des T.N.-O., comme il est mentionné à la section 2. Soixante et onze pour cent des participants aux projets du PPPN et 50 pourcent des participants aux projets d'AT ont reçu de l'aide sociale durant au moins 10 à 12 mois au cours de l'année précédant le projet.

Autres constatations :

- Dix-neuf pour cent des participants se sont inscrits au programme parce qu'ils avaient besoin de l'allocation d'encouragement de 10 \$ par jour et 9 pourcent croyaient qu'ils perdraient leurs prestations d'aide sociale s'ils ne le faisaient pas. En ce qui concerne la crainte de perdre les prestations d'aide sociale, c'était le cas de 11 pourcent des participants aux projets du PPPN et de seulement 6 pourcent des participants aux projets d'AT.
- Cinquante-six pour cent des participants aux projets du PPPN et 61 pourcent des participants aux projets d'AT ont dit qu'ils se seraient inscrits au programme même s'il n'y avait pas eu d'allocation d'encouragement.

Tableau 10

**Caractéristiques des participants
(n=99)**

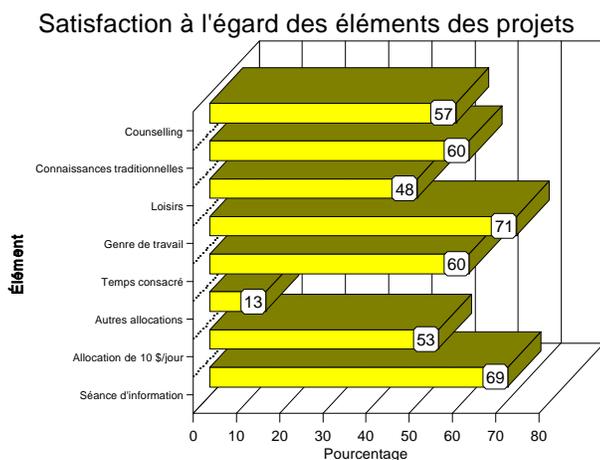
Caractéristiques	Programme IDG (%)	AT (%)	PPPN (%)
Femmes	45	45	60
Hommes	55	55	40
Âge moyen	29	29	29
Âge médian	28	26	28
État civil			
Célibataire	52	55	51
Marié ou en union de fait	43	42	43
Divorcé, séparé, veuf	5	3	6
Enfants			
Total ayant des enfants	51	49	52
Enfants de moins de 6 ans	61	57	63
Éducation			
Moins qu'une 9 ^e année	56	64	52
9 ^e -11 ^e année	43	36	46
12 ^e année	1	0	2
Emploi			
Emploi au cours des 12 derniers mois	32	32	33
Aucun emploi au cours des 12 derniers mois	67	68	67

- Quarante-sept pour cent de l'ensemble des participants s'attendaient à ce que le projet leur permette de faire du rattrapage scolaire et 26 pourcent de trouver un emploi. Environ 40 pourcent des participants aux projets d'AT ont dit que l'obtention d'un emploi était leur plus importante attente, tandis que pour 33 pourcent, c'était le rattrapage scolaire et pour 24 pourcent l'amélioration des compétences. Aucun participant à un projet d'AT n'a mentionné l'amélioration de l'autonomie fonctionnelle ou une meilleure connaissance de sa culture et de sa langue comme étant la plus

importante attente. Par comparaison, 54 pourcent des participants aux projets du PPPN ont indiqué que le rattrapage scolaire était ce qu'il y avait de plus important, 19 pourcent un emploi, 18 pourcent l'amélioration des compétences, 6 pourcent l'amélioration de l'autonomie fonctionnelle et 3 pourcent une meilleure connaissance de leur langue et de leur culture.

- Plus de 75 pourcent des participants interrogés ont affirmé qu'ils étaient généralement satisfaits de la plupart des aspects du projet, dont les installations et la serviabilité de l'instructeur. La **figure 11** indique les éléments des projets dont moins de 75 pourcent des répondants aux enquêtes ont dit être satisfaits.

Figure 11



- Le **tableau 11** porte sur le degré de satisfaction ou d'insatisfaction des participants aux projets d'AT ou du PPPN à l'égard de certains aspects du programme et révèle certaines différences nettes entre les deux, surtout en ce qui concerne le temps consacré au travail, les loisirs et la serviabilité de l'instructeur.

- Dans le questionnaire d'enquête, il était demandé aux participants d'indiquer quels éléments ils avaient trouvés le «plus» et le «moins» utiles. Quelque 31 pourcent ont jugé «le plus utile» le volet compétences professionnelles et 20 pourcent le volet autonomie fonctionnelle. Aucun autre élément n'a été mentionné par plus de 5 pourcent des participants. Par contre, 10 pourcent estimaient que les activités récréatives étaient l'élément le «moins utile» et un autre 10 pourcent pensaient la même chose de l'allocation quotidienne de 10 \$. Il en était de même pour tous les participants, qu'il s'agisse des projets d'AT ou du PPPN.

Tableau 11

Pourcentage des répondants satisfaits des éléments des projets AT et PPPN

Élément des projets	AT			PPPN		
	Satisfaits (%)	Non satisfaits (%)	S.O. (%)	Satisfaits (%)	Non satisfaits (%)	S.O. (%)
Séance d'information	70	18	12	67	25	8
Serviabilité de l'instructeur	89	11	0	75	22	3
Compétence de l'instructeur	85	6	9	75	22	3
Volet autonomie fonctionnelle	82	6	12	76	13	10
Volet compétences professionnelles	85	6	9	73	6	21
Allocation de 10 \$/jour	46	52	3	57	29	14
Autres allocations	15	21	64	13	21	67
Temps consacré au travail	79	12	9	51	14	35
Activités récréatives	36	15	49	54	30	16
Counselling personnel	55	9	36	59	14	27
Counselling professionnel	49	15	36	62	14	24

- À la question de savoir ce qu'ils avaient le plus aimé ou le moins aimé au sujet du projet, 17 pourcent ont indiqué les volets compétences professionnelles et autonomie fonctionnelle comme ce qu'ils avaient le «plus» aimé, tandis que 15 pourcent ont mentionné l'allocation quotidienne de 10 \$ comme l'élément le «moins» aimé. Les participants aux projets d'AT ont plus aimé le volet compétences professionnelles, suivi du temps passé sur le terrain ou au travail. Les participants aux projets du PPPN ont préféré le volet autonomie fonctionnelle, suivi de celui des compétences professionnelles.
- Cinquante-sept pour cent des participants ont dit qu'ils avaient quitté le projet sans un plan de carrière, dont 61 pourcent des participants aux projets d'AT et 50 pourcent des participants aux projets du PPPN. Ces

chiffres, toutefois, comprennent les répondants qui n'ont pas terminé le projet.

- Concernant l'ensemble du projet, 38 pourcent se disaient extrêmement satisfaits, 14 pourcent très satisfaits et 31 pourcent satisfaits. Quelque 49 pourcent des participants aux projets d'AT et 35 pourcent des participants aux projets du PPPN étaient extrêmement satisfaits.
- Environ 81 pourcent des répondants ont dit que le projet avait généralement répondu à leurs attentes. La plupart (66 pourcent) pensaient qu'ils étaient mieux préparés à solliciter un emploi par suite du projet, 56 pourcent croyaient qu'ils étaient plus en mesure de faire face à des questions personnelles, 74 pourcent se jugeaient prêts à poursuivre leur formation et 78 pourcent s'estimaient plus indépendants.
- Quelque 87 pourcent des participants aux projets d'AT sont demeurés en rapport avec d'autres participants depuis la fin du projet et 18 pourcent avec leurs instructeurs. Par contraste, 86 pourcent des participants aux projets du PPPN sont demeurés en rapport avec d'autres participants et 62 pourcent avec leurs instructeurs.
- Compte tenu de la période relativement brève écoulée, 67 pourcent des participants ont été bénéficiaires de l'aide sociale depuis la fin des projets, 25 pourcent durant quatre à six mois et 12 pourcent durant plus de six mois.

6.2 Participants finissants et décrocheurs

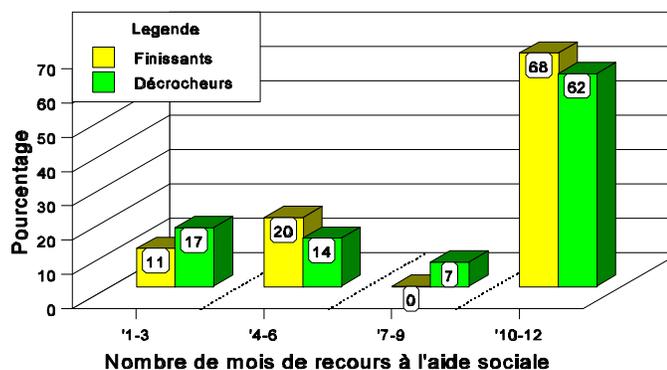
- Trente-sept pour cent des participants interrogés n'ont pas terminé. De ces derniers, 60 pourcent étaient des femmes et 40 pourcent des hommes. L'âge moyen des finissants était de 29 ans et des décrocheurs, de 30,4 ans, tandis que l'âge médian des groupes était respectivement de 26 et 28 ans.
- Le **tableau 12** compare les deux groupes par rapport à un certain nombre d'autres caractéristiques examinées dans l'enquête auprès des participants, tandis que la **figure 12** compare le recours à l'aide sociale par les deux groupes durant l'année précédant le projet. Le tableau 12, comme la figure 12, font ressortir à peu près les mêmes tendances chez les personnes qui étaient alors bénéficiaires d'aide sociale.

Tableau 12
Finissants et décrocheurs

Caractéristique	Finissants (%)	Décrocheurs (%)
Pourcentage ayant des enfants à charge	48	57
Pourcentage ayant moins qu'une 9 ^e année	56	57
Bénéficiaire d'aide sociale au cours des 12 derniers mois	75	86
Satisfait ...		
de la séance d'information	77	54
de la possibilité de parler de problèmes aux instructeurs	90	74
des compétences des instructeurs	84	69
du volet autonomie fonctionnelle	80	74
du volet compétences professionnelles	82	69
du temps consacré au travail	72	40
du counselling professionnel	67	40
Demeure en rapport avec d'autres participants	92	77
A travaillé depuis la fin du projet	59	54
Bénéficie d'aide sociale depuis la fin du projet	67	66

Figure 12

Finissants et décrocheurs, selon le nombre de mois de recours à l'aide sociale (%)



- Les enquêtes révèlent également un taux plus élevé d'insatisfaction au sujet de l'allocation quotidienne d'encouragement de 10 \$ par jour chez les décrocheurs, qui s'élève à 51 pourcent par comparaison à 28 pourcent chez les finissants. Il y a une différence semblable, mais moins marquée, dans le degré de satisfaction au sujet des allocations pour la garde d'enfants et autres qui étaient disponibles. Près de 29 pourcent des décrocheurs et juste un peu plus de 16 pourcent des finissants étaient insatisfaits de cet élément du programme.
- Plus de décrocheurs ont aimé le volet autonomie fonctionnelle le plus, tandis que plus de finissants ont aimé le volet compétences professionnelles le plus. Chaque groupe a détesté l'allocation d'encouragement quotidienne de 10 \$ le plus.
- La **figure 13** illustre les raisons données par les répondants qui ont abandonné tôt. Ce sont, par ordre d'importance décroissante, les obligations familiales (14,5 pourcent des répondants), la difficulté de s'entendre avec l'instructeur (11,6 pourcent), les questions personnelles (11,6 pourcent), non ce qui était attendu (8,7 pourcent), trop de temps consacré à certains aspects du projet (8,7 pourcent), la mauvaise santé ou une blessure (7,2 pourcent) et l'obtention d'un emploi (7,2 pourcent). Il y avait certaines différences à ce chapitre selon que les personnes participaient aux projets d'AT ou du PPPN. Les obligations familiales sont la seule raison mentionnée par un nombre important de participants aux projets d'AT pour avoir abandonné tôt. Les participants aux projets du PPPN ont mentionné les obligations familiales (29 pourcent), les questions personnelles (25 pourcent), la difficulté de s'entendre avec l'instructeur (25 pourcent) et trop de temps consacré à certains aspects du projet (25 pourcent).
- De plus faibles nombres de répondants ont mentionné des raisons comme le manque de serviabilité de l'instructeur, la difficulté de s'entendre avec d'autres participants ou avoir été invités à quitter.
- Dix-huit pour cent des participants aux projets d'AT et 12,5 pourcent des participants aux projets du PPPN ont abandonné tôt parce qu'ils avaient trouvé un autre emploi.

6.3 Réponses des participants selon le sexe

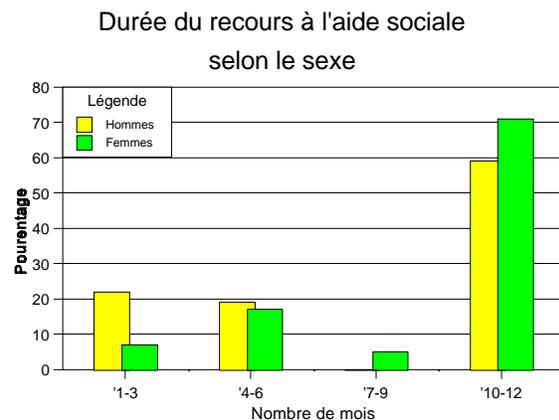
Figure 13



Relativement à la **plupart** des questions d'enquête concernant, par exemple, l'âge ou le niveau d'instruction, il n'y a pas de différences importantes entre les hommes et les femmes. Toutefois, les différences sont plus grandes en ce qui concerne les éléments suivants :

- Soixante-huit pour cent des femmes et seulement 31 pourcent des hommes ont des enfants à charge. Environ 60 pourcent des participantes aux projets d'AT et 71 pourcent des participantes aux projets du PPPN ont des enfants.
- Cinquante et un pourcent des participants et 36 pourcent des participantes ont travaillé au cours des 12 derniers mois et 74 pourcent des hommes et 83 pourcent des femmes ont reçu de l'aide sociale au cours de la même période. La **figure 14** indique que les femmes ont plus eu recours à l'aide sociale que les hommes avant de s'inscrire au projet.

Figure 14



- Soixante-trois pour cent des femmes participant aux projets du PPPN contre 33 pourcent des femmes participant aux projets d'AT ont reçu de l'aide sociale pendant 10 à 12 mois au cours de l'année antérieure. Quelque 60 pourcent des hommes participant aux projets du PPPN et 22 pourcent des hommes participant aux projets d'AT en ont reçu pendant une période comparable.
- Soixante-quatorze pour cent des femmes et 49 pourcent des hommes se sont inscrits à un projet parce qu'ils voulaient améliorer leur éducation, et 70 pourcent des femmes et 51 pourcent des hommes désiraient améliorer leurs compétences. Soixante-dix-sept pour cent des hommes et 60 pourcent des femmes ont terminé le projet.
- Tandis que les hommes et les femmes étaient également satisfaits de l'allocation d'encouragement de 10 \$ par jour, 30 pourcent des femmes et seulement 9 pourcent des hommes étaient insatisfaits des autres allocations disponibles pour la garde des enfants ou le transport.
- Près de la moitié des hommes (44 pourcent) ont trouvé que le volet compétences professionnelles était le plus utile du projet contre seulement 21 pourcent des femmes. Un pourcentage légèrement plus élevé (23 pourcent) de femmes ont jugé que le volet autonomie fonctionnelle était le plus utile du projet.
- Soixante-douze pour cent des hommes et 45 pourcent des femmes ont eu un emploi rémunéré depuis la fin du projet. Un pourcentage légèrement plus élevé de femmes que d'hommes ont eu recours à l'aide sociale depuis la fin du projet.

6.4 Enquêtes auprès des informateurs-clés

- Environ 18 pourcent des informateurs-clés avaient été consultés pendant la phase de planification, tandis que 22 pourcent connaissaient des participants et 39 pourcent disaient qu'ils avaient appris l'existence du projet d'une autre façon. Quelque 73 % des répondants ont dit qu'ils avaient participé directement à quelque aspect de l'organisation du projet, par exemple, la planification ou la sélection des participants.
- Près de 27 pourcent des membres de ce groupe ont été informés du projet directement par le gouvernement des T.N.-O., tandis que 30 pourcent en ont eu connaissance d'une autre façon. Seulement 17 pourcent en ont été informés par l'APP et 7 pourcent par l'ICSS.

- Quelque 28 pourcent ont dit qu'ils en étaient venus à s'occuper du projet afin d'«aider les gens» et 16 pourcent pour «accroître les compétences dans la communauté», tandis que 11 pourcent ont dit que c'était parce que cela faisait partie de leur mandat et de leurs responsabilités.
- Pratiquement tous les membres de ce groupe, soit 93 pourcent, croient que les buts et les objectifs d'Investir dans les gens étaient appropriés dans le cas de leur communauté.
- Soixante-sept pour cent croyaient que les autres organisations communautaires s'étaient occupées des projets dans une mesure appropriée et 44 pourcent dans une mesure suffisante. Seulement un répondant croyait que la communauté s'en était trop occupée.
- Ce groupe était généralement satisfait de l'ensemble des différents aspects du programme Investir dans les gens, *c.-à-d.* l'information disponible auprès du gouvernement des T.N.-O., la collaboration du personnel du gouvernement des T.N.-O., l'allocation versée aux participants et ainsi de suite. Les réponses exprimant une «extrême satisfaction» concernaient la collaboration de l'ICSS, de l'APP et autres organisations communautaires (respectivement 37 pourcent, 43 pourcent et 35 pourcent) et la volonté d'employeurs et d'organisations locales d'être des lieux de travail d'accueil (63 pourcent). Le plus haut niveau «d'extrême insatisfaction» se rapportait, d'abord, au délai dont on avait disposé pour planifier le projet (16 pourcent) et à la collaboration de l'ICSS ou de l'APP (17 pourcent).
- En ce qui concerne le plus grave problème du projet, 24 pourcent ont mentionné son incapacité de surmonter certains obstacles, 21 pourcent l'assiduité des participants et 17 pourcent le niveau des compétences et d'alphabétisation des participants. Seulement un répondant a mentionné le manque de soutien communautaire comme étant le plus grave problème.
- Les informateurs-clés étaient généralement satisfaits de la conception et du fonctionnement du projet dans leur communauté. Par exemple, 89 pourcent croyaient que le projet convenait bien à la communauté; 55 pourcent estimaient que le projet répondait raisonnablement bien aux besoins financiers des participants, tandis que 23 pourcent croyaient le contraire; 49 pourcent estimaient qu'il répondait de façon suffisante aux besoins personnels et familiaux des participants, tandis que 23 pourcent croyaient le contraire.

- Quatre-vingt-treize pour cent croyaient que le projet fournissait aux participants des expériences utiles, 83 pourcent qu'il les aidait à acquérir des compétences professionnelles, 73 pourcent des «compétences personnelles» et 83 pourcent «un renforcement de leur confiance en soi et estime de soi».
- Bien que le manque de motivation (24 pourcent) et les problèmes personnels ou familiaux (22 pourcent) aient été mentionnés par les participants comme la principale raison de leur manque d'assiduité, 44 pourcent mentionnaient un grand nombre d'autres raisons. À peu près la même situation se dégagait des réponses des informateurs-clés à la question de savoir quelle était la principale raison du décrochage de participants.
- Quarante-neuf pour cent croyaient que le projet aidait la communauté à se préparer à assumer plus de responsabilités de la part du gouvernement territorial. Néanmoins, 100 pourcent des répondants croyaient que c'était une bonne idée d'avoir de tels projets dans leur communauté et 84 pourcent croyaient que le projet a contribué au bien-être de la communauté. Quelque 79 pourcent croyaient que le projet aidera les participants à devenir indépendants de l'aide sociale.
- Vingt-cinq pour cent croyaient qu'il y aurait des moyens plus rentables d'atteindre les mêmes buts et objectifs.
- Le **tableau 13** indique ce que les informateurs-clés croyaient être les avantages que la communauté tire du projet.

Tableau 13
Avantages pour la communauté

Avantages pour la communauté	Tous les projets (%)
Emplois pour les membres de la communauté	11
Plus d'argent pour les participants, au moins durant le projet	12
Moins de bénéficiaires d'aide sociale	8
Apprentissage de l'autonomie traditionnelle et acquisition de compétences professionnelles	21
Accroissement des compétences dans la communauté	16
Encouragement de la collaboration entre les différents organismes dans la communauté	9
Promotion de l'indépendance, de l'autodétermination et du bien-être des participants	18
Accroissement des compétences pour renforcer la communauté pendant le processus de dévolution	4
Autre	3

6.5 Informateurs-clés gouvernementaux et non gouvernementaux

- Soixante-sept pour cent des informateurs-clés **non** employés par le gouvernement des T.N.-O., les collèges ou un organisme promoteur croyaient que le degré d'intervention de la communauté était approprié. Le pourcentage de l'ensemble des informateurs-clés qui sont de cet avis est le même.
- Les réponses du groupe plus petit d'informateurs-clés non gouvernementaux correspondaient généralement à celles de l'ensemble des informateurs-clés. Seule la réponse à la question de savoir s'il y avait des façons plus rentables d'atteindre les mêmes buts affiche une différence marquée. À ce propos, 50 pourcent des informateurs-clés communautaires non gouvernementaux et seulement 25 pourcent de l'ensemble des informateurs-clés ont répondu «oui».
- L'examen des réponses des informateurs-clés, selon qu'il s'agit des projets d'AT ou du PPPN, révèle un petit nombre de différences. D'abord, les répondants étaient beaucoup plus satisfaits dans le cas des projets d'AT que dans celui des projets du PPPN du degré d'intervention d'autres organisations communautaires. Quelque 89 pourcent des répondants dans le cas des premiers par comparaison à 36 pourcent dans celui des seconds croyaient que le degré d'intervention de la communauté était approprié.
- De même, 67 pourcent des répondants, dans le cas des projets d'AT, et 41 pourcent, dans le cas des projets du PPPN, étaient très ou extrêmement satisfaits de la collaboration de l'ICSS ou de l'APP.
- Selon 61 pourcent des répondants, dans le cas des projets d'AT, et 36 pourcent, dans celui des projets du PPPN, le projet a aidé la communauté à se préparer à assumer plus de responsabilités de la part du gouvernement territorial.
- Quarante-quatre pour cent des répondants, dans le cas des projets d'AT, et 14 pourcent, dans celui des projets du PPPN, croyaient que les participants devraient recevoir une allocation quotidienne d'encouragement ou de participation de plus de 10 \$. Un petit nombre de répondants de chaque groupe (17 pourcent et 19 pourcent) croyaient que des pénalités devraient être infligées aux participants qui ne sont pas assidus.

6.6 Recommandations des participants et des informateurs-clés

Lors de l'enquête les participants ont été invité à faire des propositions et des recommandations touchant l'amélioration du projet. Les réponses de ceux qui se sont exprimés sur ce sujet se rapportaient généralement à l'un de quatre points. Le plus grand groupe a mentionné des questions financières; on estimait que l'allocation quotidienne de 10 \$ n'était pas suffisante et que les autres allocations pour la garde d'enfants ou le transport n'étaient pas nécessairement disponibles.

Un deuxième groupe de participants, dans diverses communautés mais concernant principalement les projets du PPPN, s'est intéressé aux instructeurs dont, à leur avis, les compétences ou les méthodes d'enseignement devraient être améliorées. Plusieurs participants ont mentionné le besoin de plus d'instruction individuelle et de tuteurs pour aider l'instructeur.

Un troisième groupe a mentionné l'intervention de la communauté et a proposé que les participants eux-mêmes, les anciens et d'autres gens de la communauté interviennent davantage dans la conception du projet. De même, ils devraient tous prendre part aux décisions qui influent sur le projet et les participants.

Le dernier groupe de participants s'est intéressé à la durée et a proposé de consacrer plus de temps, premièrement, au rattrapage scolaire et, deuxièmement, aux activités culturelles.

Les informateurs-clés ont aussi été invités à faire des propositions et des recommandations. Un certain nombre ont proposé que des améliorations soient apportées à la durée du projet : la formation doit se faire sur plus de deux ans pour qu'elle ait un véritable effet; les promoteurs ont besoin de plus de temps pour bien planifier leur projet; les participants ont besoin de plus de temps pour améliorer leurs compétences scolaires, fonctionnelles et professionnelles dans une mesure importante.

Un autre groupe d'informateurs-clés a mentionné des questions financières : augmentation du financement du projet, allocations plus élevées pour les participants et délai de paiement qui encourage davantage les participants, et plus grande disponibilité de financement pour la garde des enfants. Un troisième groupe a proposé que les projets soient davantage axés sur la formation professionnelle et l'emploi.

7.0 Questions relatives à la recherche

Le «Cadre de surveillance et d'évaluation» établi par le Comité d'évaluation en mai 1995 à l'égard d'Investir dans les gens contenait diverses questions touchant à la fois le fonctionnement et les résultats du programme et des différents projets dans les communautés. La présente section du rapport reprend chacune de ces questions et permet à l'évaluation d'aller au-delà des vues des participants et des informateurs-clés exposées à la section 6. L'examen de ces questions permettra aux gestionnaires du programme de concentrer leurs efforts au cours de la deuxième année d'Investir dans les gens et par la suite quand les gouvernements établiront des programmes semblables.

7.1 Pertinence

Le cadre d'évaluation posait trois questions précises concernant la pertinence du programme Investir dans les gens.

7.1.1 De quelle façon l'initiative Investir dans les gens répond-elle aux critères établis pour les Initiatives stratégiques?

Le programme Investir dans les gens et les projets en relevant répondent généralement aux critères établis par le gouvernement du Canada pour les Initiatives stratégiques. Ce qui est le plus important à cet égard, c'est que beaucoup de projets d'AT en particulier sont clairement innovateurs et tout à fait différents des programmes d'amélioration de l'employabilité ciblés sur les bénéficiaires d'aide sociale établis ailleurs au Canada. Par exemple :

- À Coral Harbour et Iqaluit, les promoteurs communautaires ont établi des projets d'AT qui étaient soigneusement axés sur l'économie locale de récolte plutôt que, comme ailleurs au pays, sur le marché du travail en général;

- Les participants au projet du PPPN à Hay River ont prévu un atelier communautaire destiné à informer la communauté de questions relative à l'aide sociale et des besoins des bénéficiaires d'aide sociale;
- À Iqaluit, les promoteurs du projet ont observé soigneusement les coutumes traditionnelles en distribuant le produit de la chasse aux anciens de la communauté et en organisant des festins communautaires pour reconnaître les réalisations des participants au projet.

En outre, le programme Investir dans les gens a mis l'accent sur l'encouragement de partenariats, ce qui était un des critères établis pour les Initiatives stratégiques, dans l'élaboration et l'exécution des projets :

- Le projet de Coral Harbour faisait partie intégrante d'une initiative locale d'établissement d'une entreprise de récolte commerciale du caribou, appuyée par l'Association des chasseurs et des trappeurs et par la Société de développement des T.N.-O.;
- Les projets d'AT de Fort Resolution s'appuyaient également sur des initiatives communautaires de développement économique et mettaient à contribution non seulement les associations non gouvernementales locales mais également d'autres organismes du gouvernement des T.N.-O.;
- Dans d'autres communautés, encore, les projets ont engendré un niveau sans précédent de collaboration entre les représentants de divers ministères du gouvernement des T.N.-O., en particulier l'ICSS et l'APP.

En même temps, en insistant sur le développement communautaire et d'autres résultats non liés au marché du travail, le programme Investir dans les gens a clairement mis à l'épreuve les limites des critères fédéraux et certaines des priorités fédérales les plus grandes à cet égard. D'après l'opinion générale, toutefois, les fonctionnaires fédéraux chargés d'examiner la conception et d'effectuer l'évaluation ont fait preuve d'un degré louable de souplesse dans leur volonté de tenir compte des besoins uniques et de la perspective unique de leurs homologues du gouvernement des T.N.-O.

7.1.2 Dans quelle mesure l'initiative Investir dans les gens a-t-elle atteint le groupe cible visé?

Les résultats des enquêtes révèlent que le programme a atteint le groupe de clients qu'il visait. Pratiquement tous étaient des bénéficiaires d'aide sociale, ce qui était une condition de base, et, dans l'ensemble, le groupe de participants comprenait une bonne proportion d'hommes (53 pourcent) et de femmes (47 pourcent).

Toutefois, il n'était pas difficile d'atteindre le groupe cible compte tenu de l'étendue du seuil d'admissibilité établi par les lignes directrices. Le guide du programme précise que les participants devaient avoir bénéficié d'aide sociale pendant trois mois au cours de l'année antérieure ou être exposés à devoir y recourir pendant une longue période. Comme il est mentionné dans la section des renseignements généraux du présent rapport, une proportion très élevée de la population des T.N.-O. a souvent besoin d'un peu d'aide sociale pendant un certain temps.

Plus précisément, toutefois, les données révèlent que :

- 80 pourcent des participants avaient bénéficié d'aide sociale au cours des 12 mois avant leur inscription au programme;
- 65 pourcent avaient bénéficié d'aide sociale pendant 10 à 12 mois au cours de l'année antérieure;
- 75 pourcent avaient bénéficié d'aide sociale pendant au moins deux mois au cours de chacune des trois années antérieures.

Ce seuil d'admissibilité a toutefois créé ses propres problèmes. D'abord, le projet avait affaire à un groupe de clients très difficiles dont le recours à l'aide sociale est supérieur à celui de la moyenne des gens dans les T.N.-O. Il en ressort que les participants avaient à surmonter des obstacles très importants et fondamentaux à l'emploi, ce que devaient leur permettre de faire des projets d'une durée de sept ou huit mois.

Deuxièmement, les compétences, le niveau d'alphabétisation et l'aptitude au travail des participants variaient grandement, même dans le cadre d'un même projet. Ainsi, les projets et les instructeurs avaient à relever le défi de répondre à des besoins très différents avec relativement peu de soutien en classe de la part, par exemple, de tuteurs ou d'adjoints. Troisièmement, dans le cas de certains projets, le processus de sélection ouvrait la porte aux possibilités qu'offrait le

programme Investir dans les gens à des personnes atteintes d'un handicap physique, d'un trouble d'apprentissage ou d'une déficience affective. Cette situation grevait davantage les ressources limitées disponibles pour chaque projet.

La participation au programme Investir dans les gens était soumise à d'autres critères, plus secondaires. Ces derniers exigeaient que les participants éventuels :

- soient activement à la recherche de formation et de nouvelles compétences;
- soient prêts à y participer volontairement;
- aient des aspirations professionnelles auxquelles répondait le projet;
- soient libres de tout obstacle créé par l'abus de drogues ou d'alcool.

Enfin, les critères de participation exigeaient qu'il soit décidé que le programme était l'intervention la plus appropriée dans le cas du client et que des ressources étaient disponibles dans la communauté pour assurer un soutien supplémentaire à quiconque en avait besoin pour réussir.

Ces critères n'étaient pas des facteurs importants dans le processus de sélection. Au moins 9 pourcent des participants interrogés - et l'on peut soupçonner qu'ils étaient plus nombreux - croyaient qu'ils perdraient leurs prestations d'aide sociale s'ils ne s'inscrivaient pas au programme. En réalité, certains agents de perfectionnement professionnel interrogés ne savaient pas que la participation était censée être volontaire.

Il semble donc que certains clients aient été obligés, comme l'autorise la réglementation touchant l'aide sociale, de s'inscrire à un projet et, comme cette dernière l'autorise également, que certains aient été pénalisés - leurs prestations d'aide sociale ont été suspendues - au moment de l'abandon, que ce soit pour des raisons d'ordre familial, personnel ou autre.

En outre, le critère relatif aux aspirations professionnelles était fort peu pertinent. Compte tenu du niveau d'instruction des participants - 56 pourcent avaient moins qu'une 9^e année - il ne s'agissait pas de choisir une carrière. Au contraire, c'était le début d'un long et difficile processus pour atteindre au moins un niveau minimum acceptable d'instruction ou pour acquérir au moins certaines des compétences qui leur permettraient, un jour, de participer davantage à la population active que par le passé.

Le critère relatif aux problèmes d'abus de drogues ou d'alcool a aussi généralement été oublié et, selon certains informateurs-clés, devait l'être compte tenu des clients dirigés vers le programme. Dans certains cas, les instructeurs semblaient croire que la participation au programme aiderait des personnes à régler les problèmes d'abus de drogues ou d'alcool et les questions personnelles qui étaient souvent à l'origine de leur dépendance de l'aide sociale.

Tout compte fait, les projets du programme Investir dans les gens atteignaient le groupe cible visé. Néanmoins, le processus de sélection est clairement un des plus faibles éléments des projets. Dans certaines communautés, la sélection des participants n'a pas été le produit d'un processus de sélection rationnel auquel a participé le client, l'agent de perfectionnement professionnel, l'intervenant communautaire en services sociaux et le promoteur du projet. La sélection s'est le plus souvent faite à la discrétion d'une personne, souvent l'ICSS après un examen de ses dossiers, ou l'instructeur du programme avec peu de soutien de la part de l'ICSS.

Ajoutait à ce défaut la nécessité de recruter rapidement les participants. L'accord de financement entre le Canada et les T.N.-O., et le risque de perdre des fonds et des chances rendaient nécessaire d'admettre n'importe qui.

Il y a dans les T.N.-O. beaucoup de gens qui bénéficieraient du genre de possibilités et d'activités qu'offre Investir dans les gens. Forcer des gens à participer constitue un gaspillage de ressources limitées, épuise démesurément l'énergie de l'instructeur et trouble les efforts des autres participants qui désirent vraiment participer au programme.

Le programme Investir dans les gens et les projets en relevant bénéficieraient d'une meilleure définition du groupe cible et d'un processus de sélection plus rationnel et exigeant.

7.1.3 Est-ce que les services fournis ou les interventions faites sont compatibles avec les besoins du groupe cible pour ce qui est de leur permettre de surmonter les obstacles au chapitre des compétences, des soutiens ou des structures?

Les répondants aux enquêtes ont généralement exprimé leur satisfaction au sujet de la conception des projets, des différents éléments des projets et des soutiens

qui étaient disponibles. Les instructeurs et les promoteurs des projets ont manifestement consacré beaucoup de temps et d'énergie à répondre aux divers besoins des participants. Par exemple :

- De nombreux projets ont eu recours à des conférenciers invités provenant de diverses ressources communautaires, par exemple, le refuge pour femmes ou le centre de traitement de l'alcoolisme;
- Certains projets ont tenté de répondre, non toujours avec succès, aux besoins des participants en matière de garde des enfants.

Cependant, rien n'indique qu'on ait évalué systématiquement les besoins particuliers des participants sur une base individuelle ou collective. Dans le cas des projets du PPPN, par exemple, les cours ont été établis de façon centralisée par le Collège arctique du Nunavut, le Collège Aurora et des fonctionnaires du gouvernement des T.N.-O. et s'inspiraient principalement d'un modèle de formation employé dans le sud. Les besoins des personnes et des communautés individuelles peuvent être ainsi perdus de vue.

En outre, le ministère du gouvernement des T.N.-O., dont relevait (à l'époque) le versement des prestations d'aide sociale et la surveillance des ICSS, n'est pas intervenu dans le processus de planification d'Investir dans les gens. C'était là un très grave problème compte tenu de son expérience et de ses connaissances du groupe cible. Il s'ensuit que certains ICSS ne comprenaient pas les objectifs du programme ni leur propre rôle dans son exécution. En réalité, de nombreux ICSS ont appris l'existence du programme par l'entremise des promoteurs communautaires et, alors, seulement après que l'approbation d'aller de l'avant ait été donnée.

Dans certaines communautés, il semble que le bureau des services sociaux se soit servi du programme Investir dans les gens pour se défaire de certains de ses plus difficiles clients, soit ceux qui recevaient de l'aide sociale depuis très longtemps. Il importait peu qu'ils soient les meilleurs candidats pour le projet ou qu'ils aient même des objectifs professionnels ou scolaires.

En outre, d'autres fonctionnaires dans les différentes communautés et régions - y compris les Services sociaux à Iqaluit - n'ont pas participé au processus de planification. Ils ont ainsi manqué l'occasion :

- de connaître les besoins des clients et de la communauté;
- d'aligner le projet sur les activités de la communauté, par exemple, l'initiative du Mieux-être communautaire;

- d'examiner les obstacles structurels auxquels se heurtaient les participants dans une région particulière.

En outre, les ressources disponibles pour surmonter les obstacles au chapitre des compétences, des soutiens ou des structures étaient rarement suffisantes et étaient déterminées principalement en fonction des priorités financières et opérationnelles du gouvernement. Le projet du PPPN à Iqaluit ne pouvait pas compter sur d'autres ressources, par exemple, pour répondre aux besoins particuliers des participants ayant un important handicap physique ou trouble d'apprentissage. L'allocation d'assiduité ou d'encouragement de 10 \$ par jour, par exemple, a été fixée en fonction de ce que d'autres programmes offraient plutôt que d'une analyse du besoin des clients; en réalité, 52 pourcent des participants aux projets d'AT et 29 pourcent des participants aux projets du PPPN ont indiqué leur insatisfaction au sujet de cet aspect du programme.

En outre, il semble que certains promoteurs de projets, de nombreux clients et même des ICSS ne savaient pas que les participants avaient droit à des allocations spéciales pour la garde d'enfants et le transport. Il n'est donc pas surprenant que 21 pourcent des participants et 23 pourcent des informateurs-clés aient exprimé leur insatisfaction au sujet de cet aspect du programme.

7.2 Conception et exécution des projets

Le cadre d'évaluation renfermait trois questions concernant la conception et l'exécution des projets du programme Investir dans les gens.

7.2.1 Quels sont les points forts et les points faibles de la structure organisationnelle des projets du programme Investir dans les gens?

En règle générale, les informateurs-clés avaient peu de plaintes au sujet de la structure organisationnelle des projets et n'ont certainement pas mentionné l'obligation de faire rapport ou de rendre compte comme étant particulièrement onéreuse. Dans le même esprit, les participants ont indiqué que les projets ont pu répondre à la plupart de leurs besoins. Il est ressorti des entrevues que la collaboration était bonne entre les instructeurs, les promoteurs des projets, les représentants locaux du gouvernement des T.N.-O. et les gestionnaires du programme à Yellowknife. Dans plusieurs cas, les partenaires se sont concertés

pour régler les problèmes propres à un projet particulier et ont invariablement trouvé une solution qui plaisait à tout le monde.

Il semble que la structure organisationnelle du programme Investir dans les gens était un de ses points forts. Pour leur part, les informateurs-clés ont loué le degré de collaboration et de partenariat qui caractérisait la relation entre les fonctionnaires fédéraux et territoriaux responsables du programme. Les fonctionnaires fédéraux étaient prêts à tenir compte du caractère unique des T.N.-O. et d'assouplir autant que nécessaire les critères des Initiatives stratégiques pour les appliquer aux T.N.-O. Les gestionnaires fédéraux étaient disponibles selon les besoins pour régler les questions d'orientation, mais ils laissaient généralement la gestion quotidienne du programme et la supervision quotidienne des projets à leurs homologues des T.N.-O.

Au niveau des projets également, on était généralement satisfait des rôles et des responsabilités des partenaires. Les personnes interrogées ont souvent mentionné le degré sans précédent de collaboration manifeste entre l'ICSS et l'APP. Le personnel du gouvernement des T.N.-O. a sollicité des propositions de la part d'un certain nombre de communautés et n'a rien négligé pour que les communautés soient informées du programme Investir dans les gens. Dans un certain nombre de cas, le personnel gouvernemental - le plus souvent l'APP - a travaillé avec une organisation communautaire à élaborer et même à rédiger sa proposition.

Bien que cette collaboration soit louable, elle a contribué à une faiblesse qui a caractérisé certains projets, *c.-à-d.* :

- le manque de connaissances ou d'engagement de la communauté à l'égard du projet;
- l'absence d'un véritable sentiment de prise en charge par la communauté.

Dans certains cas, les projets semblent avoir été mis sur pied parce que le gouvernement des T.N.-O. voulait qu'il y ait un projet dans une communauté ou une région particulière ou que la Société de développement des T.N.-O. ou quelqu'autre entreprise cherchait un moyen d'avoir accès à des fonds pour une initiative ayant peu à voir avec les buts et les objectifs du programme Investir dans les gens.

Des efforts doivent être faits pour promouvoir le sentiment de prise en charge par la communauté des initiatives de développement communautaire, et les lignes directrices devraient prévoir un délai suffisant pour que les communautés puissent les définir et les concevoir. Les calendriers, les échéanciers, les dates limites pour l'obtention de financement et les pénalités prévues en cas de retard

imposées par les gouvernements territorial et fédéral ne sont pas compatibles avec les principes du développement communautaire.

D'importance est le fait que les informateurs-clés des communautés semblent être prêts à aller plus loin que les planificateurs du programme Investir dans les gens en ce qui concerne la structure organisationnelle. Ils insistent sur l'établissement d'un nouveau but ou objectif de programme, notamment l'intégration, sur le plan de l'organisation et des services, des programmes du gouvernement des T.N.-O., tels qu'Investir dans les gens, avec des programmes fédéraux comme Les chemins de la réussite ou le recyclage financé au moyen de l'assurance-chômage.

Ils estiment que cette mesure :

- favoriserait une planification plus efficace et plus axée sur les clients;
- permettrait d'offrir une plus large gamme de possibilités aux participants éventuels;
- ferait une meilleure utilisation des ressources communautaires.

En outre, l'intégration des services gouvernementaux à ce niveau serait compatible avec la façon dont les communautés fonctionnent et ferait disparaître les frontières artificielles et juridictionnelles qui existent entre les gouvernements et les ministères.

7.2.2 Quels mécanismes de suivi ou de surveillance ont été établis pour recueillir des renseignements sur les participants et les interventions? Des groupes de référence ont-ils été définis?

Il est acquis que la planification du programme et de l'évaluation devraient se faire simultanément. Au nombre des avantages de cette façon de faire est l'attention qu'elle exige d'accorder à la mise en oeuvre des systèmes de rapports et d'information nécessaires pour surveiller et évaluer le programme.

Toutefois, on fait rarement ce genre de planification et le programme Investir dans les gens n'est aucunement une exception à cet égard. L'élaboration et la mise en oeuvre d'un système de collecte de données de base sur les participants et de suivi de ces derniers par la suite ont beaucoup souffert de la hâte avec laquelle le programme Investir dans les gens a été conçu et lancé.

Il s'ensuit qu'aucune donnée de base n'a été recueillie au cours de la première année du projet. Il n'a pas non plus été établi de groupe de référence aux fins d'évaluation. Les gestionnaires du programme ont tenté de remédier à la première de ces lacunes au moyen des rapports de fin d'année demandés touchant les projets et de la présente évaluation. Il a été dans chaque cas recueilli d'importants renseignements sur les participants dont, par exemple, l'état civil, l'emploi, le revenu, le recours à l'aide sociale, les obstacles et les soutiens disponibles. Ces données seront disponibles pour l'évaluation finale si la décision est prise de suivre les participants de la première année en vue d'évaluer l'incidence à long terme des projets.

Divers moyens, y compris des enquêtes auprès des participants, ont servi à recueillir les renseignements nécessaires pour produire les rapports de fin d'année sur les projets. Tout valable que soit l'effort fait à cette fin, la méthode employée peut avoir compromis les résultats. Il semble que les enquêtes aient été faites principalement auprès des personnes qui ont terminé le programme et de celles qui sont demeurées en rapport avec l'instructeur. Il semble également que le personnel affecté au projet aurait aidé des participants à remplir les questionnaires.

Cependant, les gestionnaires du programme semblent déterminés à améliorer le processus de collecte de données au cours de la deuxième année du programme. Les responsables des projets recueillent des données de base détaillées sur les nouveaux participants même si l'instrument utilisé à cette fin suscite certaines inquiétudes dans les différentes communautés. Il semble que l'instrument soit trop long, trop détaillé et parfois incompatible avec le niveau d'alphabétisation des participants et la réalité de la situation d'emploi et de revenu des gens des T.N.-O.

À ce propos, certaines questions sont soulevées dans les communautés au sujet de l'utilité d'établir des mécanismes détaillés de collecte de données ou de suivi, compte tenu de la très brève durée de deux ans du programme. Ce dernier se terminera à l'automne de 1996, malgré la constatation que l'évaluation permet de faire au sujet de son incidence et malgré le fait que près de 85 pourcent des informateurs-clés estiment que le programme a contribué au mieux-être de leur communauté. Les informateurs-clés ont appuyé le processus d'évaluation et, sans exception, se sont mis à la disposition des chercheurs principaux ou des adjoints de recherche de la communauté. Cependant, ils veulent être assurés que l'évaluation elle-même aura quelque effet sur les décisions prises au sujet de la poursuite du programme.

7.2.3 A-t-on constaté des contraintes opérationnelles, législatives, réglementaires ou juridictionnelles qui entravent la capacité de l'initiative Investir dans les gens d'atteindre ses objectifs? Est-ce que chacune des caractéristiques de la conception du projet est compatible avec les objectifs du programme?

Les objectifs du programme Investir dans les gens se rapportent, d'abord, au perfectionnement personnel des participants et, deuxièmement, au développement des communautés. Les lignes directrices prévoient une gamme de soutiens personnels destinés à promouvoir le premier de ces objectifs. La conception repose aussi sur la collaboration au niveau de la communauté à l'appui du deuxième de ces objectifs.

Bref, les caractéristiques de la conception des projets sont compatibles et, en réalité, font ressortir les objectifs du programme. Aucun des informateurs-clés gouvernementaux n'a mentionné de questions opérationnelles, législatives, réglementaires ou juridictionnelles qui empêchaient le programme d'atteindre ses objectifs. Les enquêtes auprès des informateurs-clés dans les communautés appuient cette conclusion.

Ces réponses, toutefois, tendent à ne pas tenir compte des délais arbitrairement imposés aux projets à la fois par les lignes directrices touchant les Initiatives stratégiques et le gouvernement des T.N.-O. La durée de deux ans prévue pour le programme Investir dans les gens, le besoin de mettre le programme en oeuvre immédiatement, la nécessité de profiter le plus possible de fonds fédéraux et l'impossibilité de reporter à l'exercice suivant les soldes budgétaires influaient tous sur la capacité des promoteurs d'un projet :

- de planifier et de concevoir leur projet de façon à bien répondre aux besoins des clients et de la communauté;
- de susciter le soutien et la prise en charge du projet par la communauté.

7.3 Succès des projets

Le cadre d'évaluation renfermait un nombre d'importantes questions touchant le succès des projets au chapitre de l'établissement de partenariats, du changement des attitudes des employeurs, de la suppression d'obstacles, de la réponse aux besoins des participants et de la préparation, en leur apportant de l'aide, des bénéficiaires d'aide sociale à atteindre l'indépendance économique.

7.3.1 Comment et dans quelle mesure l'initiative Investir dans les gens et les projets en relevant ont-ils réussi à susciter d'utiles partenariats entre les divers paliers de gouvernement, employeurs et groupes communautaires?

Le programme Investir dans les gens et les projets en relevant ont permis d'établir des partenariats entre les divers gouvernements et organismes qui sont intervenus dans différents aspects de la programmation :

- Les représentants fédéraux et territoriaux affirment qu'il existe d'excellentes relations entre eux;
- Le personnel du gouvernement des T.N.-O. à la fois à Yellowknife et dans les régions a travaillé étroitement et efficacement avec les promoteurs communautaires tels que des associations de chasseurs et de trappeurs et des employeurs privés;
- Les enquêtes auprès des informateurs-clés révèlent que les représentants communautaires sont intervenus dans une certaine mesure dans la conception du programme et que leur contribution a été tout à fait suffisante.

Les entrevues menées auprès d'un petit nombre de responsables de lieux de travail d'accueil confirment leur satisfaction au sujet du fonctionnement du programme et leur appréciation de la contribution des participants du programme à leurs activités. Le centre de garde au Collège arctique du Nunavut à Iqaluit, par exemple, a pu s'adresser aux responsables du programme s'il lui manquait tout à coup du personnel. Le bureau de poste à Aklavik a fait appel à un participant pour remplacer des employés pendant leurs vacances. Le Conseil tribal des

Gwich'in a eu recours à des participants à un établissement de soins personnels pour les anciens de la communauté.

Les responsables des lieux de travail d'accueil ont fait des remarques favorables au sujet des coordonnateurs des projets et des rapports établis avec eux. Plusieurs ont indiqué que leur contribution au programme leur a permis de voir les bénéficiaires d'aide sociale d'un oeil plus favorable. Dans un cas, toutefois, la responsable du lieu de travail d'accueil a dit que cela ne faisait aucune espèce de différence. D'abord, elle ne savait pas que les participants étaient des bénéficiaires et, deuxièmement, elle n'avait pas d'attitude particulière à leur égard de toute façon.

Dans un autre ordre d'idées, le forum communautaire de Hay River sur les questions relatives à l'aide sociale ont permis d'établir des ponts entre les bénéficiaires et les autres membres de la communauté.

Le cadre d'évaluation renfermait une série d'autres questions touchant celle de savoir si le programme et les projets avaient permis d'intégrer les services, d'encourager le développement communautaire et d'appuyer l'initiative de transfert de responsabilités à la communauté. Ces questions sont abordées dans les conclusions et les recommandations à la section 8.

Enfin, certaines questions que renfermait le cadre au sujet du succès du programme au chapitre de l'«intégration des services faisant double emploi» ou du «règlement de questions juridictionnelles» n'ont pas été approfondies. Chose intéressante, toutefois, les informateurs-clés et les participants ont bien précisé qu'il ne s'agissait pas de double emploi ou de juridiction. Les véritables questions étaient plutôt, premièrement, l'absence globale de possibilités compte tenu de l'ampleur des besoins; deuxièmement, la nécessité d'intégrer la planification, à l'échelon communautaire, des programmes fédéraux et territoriaux de façon qu'ils se complètent mieux et offrent aux gens les bonnes expériences au bon moment.

7.3.2 Quelle a été l'incidence du programme Investir dans les gens et des projets en relevant sur les participants, sur les obstacles auxquels ils se heurtent, sur leur foyer et leur famille et à la fois sur leur état de préparation à accéder à l'indépendance économique et leur réalisation de cette indépendance?

La présente section, tout en étant limitée par le délai et la brève période visée par l'évaluation, regroupe des diverses questions concernant les résultats que renfermait le cadre de l'évaluation, notamment :

- Combien satisfaits les participants sont-ils des divers aspects des projets?
- Dans quelle mesure les projets ont réussi à supprimer les éléments désincitatifs ou à accroître les éléments incitatifs?
- Est-ce que les projets ont fait se produire des changements dans la vie personnelle et familiale des participants?
- Dans quelle mesure les projets ont-ils préparé ou aider les participants à réaliser l'indépendance économique?

Les visites sur place, les enquêtes auprès des participants et des informateurs-clés, les entrevues individuelles et les réunions de groupes de discussion ont toutes fourni des réponses à chacune de ces questions et les données s'y rapportant sont incluses dans la section du présent rapport où il est fait état des constatations découlant de l'évaluation. Bref, les personnes interrogées pensent qu'Investir dans les gens atteint ses buts bien que, sans un groupe de référence et vu le délai prévu pour la recherche, la présente évaluation ne puisse permettre d'attribuer des résultats particuliers au programme ou aux projets eux-mêmes :

- La plupart des participants ont assisté à des séances d'orientation professionnelle et probablement plus de la moitié de ceux qui ont aimé le programme sont partis avec un plan de carrière qui, dans de nombreux cas, aurait prévu la poursuite du rattrapage scolaire et du perfectionnement professionnel plutôt que l'accession à un emploi;

- Les participants aux projets d'AT, en particulier, ont acquis d'importantes compétences liées au travail. Les participants au projet de récolte à Iqaluit ont acquis un nouveau respect dans leur communauté et parmi les autres chasseurs de la communauté et certains ont fini avec des articles dont ils avaient besoin pour continuer de chasser, par exemple, un qamutik qu'ils avaient construit eux-mêmes pendant le projet;
- Plus de 56 pourcent des participants ont affirmé que le projet les avait préparés à mieux faire face à des questions personnelles et familiales et plus de 78 pourcent ont dit qu'ils étaient mieux préparés à devenir indépendants;
- D'autre part, 57 pourcent ont exercé un emploi rémunéré depuis la fin du projet contre 43 pourcent au cours de l'année antérieure;
- Au cours des six mois qui ont suivi le projet, 50 pourcent ont tiré un peu de revenu d'un salaire contre 43 pourcent au cours de l'année antérieure;
- Après le projet, 67 pourcent ont touché des prestations d'aide sociale, soit sensiblement moins que les 80 pourcent qui avaient été bénéficiaires d'aide sociale au cours de l'année antérieure.

Toutefois, il ressort des constatations une contradiction et un dilemme certains. D'une part, les participants se sont dit satisfaits de la plupart des aspects des projets, affirmant que les volets des compétences professionnelles et de l'autonomie fonctionnelle étaient les plus utiles. Ils affirmaient également que les projets répondaient en général à leurs attentes et pourvoyaient à leurs besoins personnels et financiers et, enfin, qu'ils les avaient préparés à mieux faire face aux questions d'ordre professionnel, personnel ou familial.

D'autre part, près de 50 pourcent des participants (et 37 pourcent des répondants aux enquêtes) ont abandonné le projet après peu de temps en raison d'obligations familiales, de questions personnelles ou de la difficulté de s'entendre avec l'instructeur.

Les conclusions qui se fondent sur les constatations généralement positives doivent donc être vues dans le contexte de ce taux de décrochage :

- certaines personnes - les finissants - ont obtenu d'importants avantages. Pour elles, le programme Investir dans les gens atteignait ses objectifs; mais

- le grand nombre de personnes qui ont décroché ont probablement subi certaines conséquences graves. Elles comprendraient, entre autres, une perte importante de l'estime de soi, de confiance en soi et de dignité, tous des éléments que le programme était censé renforcer. Certaines peuvent aussi avoir connu une perte financière importante compte tenu de la pénalité parfois infligée pour avoir abandonné. La pénalité était la suspension pour deux mois des prestations d'aide sociale, mesure qui a pu influencer défavorablement non seulement sur les participants eux-mêmes, mais également leur famille.

Les gestionnaires du programme ont besoin d'en savoir plus au sujet des décrocheurs ainsi qu'au sujet des aspects du programme et des projets qui mènent tant de gens à renoncer aux possibilités qui leur sont offertes, à renoncer également aux avantages financiers liés à la participation et à s'exposer aux pénalités financières qu'entraîne le décrochage.

Ce n'est pas une réponse satisfaisante d'attribuer le taux de décrochage au manque de motivation; ce ne l'est pas non plus de l'attribuer aux questions personnelles ou aux obligations familiales, compte tenu de la capacité et de la responsabilité du programme d'y trouver des solutions. Ces réponses, par exemple, ne tiennent pas compte du taux de décrochage dans le système d'éducation ordinaire. Les raisons du taux élevé de décrochage tiennent probablement plus de ce qui suit :

- le groupe cible et les obstacles importants qui font qu'ils ont été bénéficiaires d'aide sociale pendant si longtemps;
- l'enseignement en classe et probablement le caractère inadéquat de certaines méthodes d'enseignement pour des groupes particuliers de personnes;
- la pénurie apparente de perspectives d'emploi compte tenu du taux élevé de chômage et des autres obstacles structurels dans leur communauté et les T.N.-O.

Cette dichotomie finissants/décrocheurs est mise en parallèle avec le but du programme de renforcer la communauté d'accueil et de la préparer à assumer plus de responsabilités de la part du gouvernement territorial. Selon les informateurs-clés, les communautés d'accueil ont bénéficié du programme, mais il ne faudrait pas avoir d'attentes irréalistes à cet égard.

Les projets n'ont touché qu'un nombre relativement faible de gens dans chaque communauté, surtout par rapport au besoin qui existe. Le nombre de participants

qui ont terminé les projets et qui peuvent être prêts à jouer un plus grand rôle dans leur communauté est encore plus petit.

Enfin, le développement communautaire est un processus à long terme et le programme Investir dans les gens une intervention à court terme. L'intégration des services à l'échelon de la communauté n'est pas un nouveau concept, et les gains faits dans le cadre du programme Investir dans les gens peuvent être rapidement perdus à mesure que le personnel qui s'en occupe part et que les projets deviennent de vagues souvenirs.

7.4 Rentabilité des projets

Le cadre d'évaluation renfermait plusieurs questions touchant la rentabilité et, comme à la section précédente, il faut les examiner en tenant compte des liens entre elles. Ces questions sont les suivantes :

- Est-ce que les modèles des projets représentent une façon rentable d'atteindre les objectifs du programme Investir dans les gens?
- Existe-t-il d'autres moyens plus rentables d'atteindre les mêmes objectifs?
- Comment les résultats se comparent-ils avec ceux d'autres projets ou programmes ayant des objectifs semblables?

Les constatations et les données relatives à la rentabilité doivent être examinées avec une grande prudence. Premièrement, les analyses coûts-avantages sont très complexes et exigent une méthode - dont des groupes de référence - qui ne faisait pas partie de la conception de la recherche relative aux projets. Deuxièmement, il ne s'est pas écoulé assez de temps depuis la fin des projets et nous savons par d'autres tentatives de faire de telles analyses que les résultats peuvent changer de façon importante avec le temps. Troisièmement, les analyses coûts-avantages exigent :

- qu'il soit tenu compte d'un ensemble détaillé de coûts et d'avantages à court et à long terme;
- que les différentes parties s'entendent sur les coûts et les avantages à analyser et sur ceux qui sont plus ou moins importants que les autres.

La question de la méthode est particulièrement pertinente dans le cas de l'évaluation du programme Investir dans les gens du fait que les participants,

avant les projets, avaient un très bas niveau d'instruction et avaient de longs antécédents de recours à l'aide sociale. On ne peut raisonnablement s'attendre à ce que le gouvernement ou la communauté en tire à court terme d'importants avantages.

En tenant compte de ces réserves, on peut dire que les données indiquent que les projets constituent bien une dépense et un emploi efficace de ressources financières. Au total, les dépenses directes du programme Investir dans les gens au cours de la première année ont été d'environ 1,3 million de dollars. Les dépenses par participant ont été inférieures à 5 000 \$ globalement. La moyenne des dépenses par participant à un projet d'AT a légèrement dépassé 6 000 \$ et par participant à un projet du PPPN a été près de 4 300 \$.

Même si les comparaisons sont très difficiles parce que chaque programme est différent, ces chiffres se comparent avec les dépenses faites ailleurs au pays dans le cas de programmes de même qualité. C'est très remarquable compte tenu du coût plus élevé de tout dans les T.N.-O.

Comme à la section précédente, il faut tenir compte dans l'équation de ceux qui ont abandonné. L'effet en est de presque doubler le coût par finissant. Cette nouvelle estimation de 10 000 \$ par finissant, toutefois, est relativement sans signification pour diverses raisons. D'abord, il ressort des enquêtes que les décrocheurs ont pu eux aussi bénéficier du programme. Deuxièmement, il se peut que le programme était un premier pas vital vers le rattrapage scolaire et l'indépendance financière même pour les décrocheurs. Troisièmement, les rapports d'évaluation d'autres programmes ailleurs au Canada n'abordent pas la question des décrocheurs, d'où l'impossibilité de faire des comparaisons avec les données du programme Investir dans les gens.

Les données et la recherche indiquent également que les communautés et les T.N.-O. ont tiré un avantage considérable et important de leur investissement dans les gens :

- À court terme, les participants ont accru leur revenu d'un emploi rémunéré dans une mesure assez considérable par la suite et ont eu un moins grand besoin d'aide sociale. En outre, seulement 9 pourcent des répondants aux enquêtes ont reçu un revenu de l'assurance-chômage au cours des mois qui ont suivi. Toutefois, il est impossible d'attribuer ces changements au programme lui-même, compte tenu de la méthode de recherche et du délai prévu pour le suivi auprès des participants.
- Le programme a fourni aux participants un supplément de revenu d'environ 200 \$ par mois pendant une période de six à sept mois et 12 pourcent des informateurs-clés ont affirmé qu'un des importants

avantages du programme était le revenu accru dont jouissaient les participants. Compte tenu du niveau de revenu du groupe de participants, il n'y a aucun doute qu'ils ont dépensé ce revenu supplémentaire, à la fois immédiatement et au sein de leur communauté. Ces dépenses auraient eu quelque incidence favorable sur le mieux-être de leur communauté à travers les emplois qu'elles ont soutenus.

- Rien n'indique que les projets relevant du programme Investir dans les gens faisaient tout simplement double emploi avec d'autres activités fédérales ou territoriales dans les communautés d'accueil. En réalité, selon les informateurs-clés au sein des communautés et liés aux projets, il y a un grand besoin de possibilités de formation et d'expérience de travail auxquelles il n'est pas répondu. Témoignent de ce besoin les faibles niveaux d'instruction et les taux élevés de chômage qui caractérisent une grande partie des T.N.-O. Il s'agit donc non pas de double emploi, mais de répondre aux besoins qui existent avec les ressources limitées qu'offrent les gouvernements fédéral ou territorial.
- Compte tenu de l'objet de l'évaluation, de la méthode de recherche et du délai, il n'était pas possible d'analyser si, à long terme, il y avait des façons plus rentables que le programme Investir dans les gens pour atteindre les mêmes objectifs. Il faut en arriver à une connaissance complète des effets qui sont directement attribuables au programme avant qu'il soit même tout juste possible d'envisager cela.

Enfin, il faut être prudent dans notre examen des coûts-avantages et réaliste dans nos attentes à l'égard de programmes tel qu'Investir dans les gens. En réalité, le réalisme sous-tend les buts du programme Investir dans les gens et en est un de ses plus importants points forts. Il est judicieusement évité de juger le succès des projets en fonction du nombre de participants qui ont accédé à la population active par la suite. Il est reconnu qu'un résultat positif serait la croissance personnelle et, pour certains, une réinitiation à des activités traditionnelles et à l'économie traditionnelle. Il est reconnu que ni l'un ni l'autre de ces résultats mènerait nécessairement à des économies à court terme. Bref, les objectifs et les mesures de succès du programme n'ont rien à voir avec la rentabilité à court terme.

8.0 Conclusions et recommandations

8.1 Conclusions

La présente évaluation a divers buts. L'un est d'évaluer le fonctionnement et de dégager les divers résultats du programme Investir dans les gens et des projets en relevant. Un autre est d'en dégager les points forts et les points faibles pour servir de fondement à la planification de programmes plus efficaces dans l'avenir. Un troisième but est de dégager les défauts du programme puisque leur connaissance peut également servir de base à son amélioration.

Les points forts du programme sont évidents, comme les révèlent avec force les réponses des participants aux projets et des informateurs-clés au sein des communautés :

- Le programme a encouragé et appuyé des projets qui étaient souvent innovateurs et imaginatifs, qui étaient généralement compatibles avec les besoins de la communauté et qui réunissaient et intégraient au moins certaines ressources gouvernementales et non gouvernementales dans chaque communauté.
- Les projets offraient d'importantes possibilités à un groupe de personnes depuis longtemps reléguées au rang des bénéficiaires d'aide sociale et qu'oubliaient souvent les autres initiatives de formation et d'emploi.
- Le programme a exposé beaucoup des participants - peut-être pour la première fois - à l'ensemble des services communautaires qui existaient et qui pouvaient leur assurer un soutien continu pendant qu'ils s'employaient à atteindre des buts personnels et professionnels. Inversement, certains projets ont mis l'accent sur la reconnaissance bien nécessaire des efforts et des réalisations des participants et, en outre, exposer la communauté aux besoins des bénéficiaires d'aide sociale. Ainsi, le programme a contribué de quelque façon utile à la cohésion et à l'intégration de la communauté.
- En règle générale, les projets ont tenté de répondre à l'ensemble des besoins des participants. Dans certains cas, cela signifiait des fonds supplémentaires pour la garde des enfants; dans d'autres cas, il s'agissait

de techniques et de matériel de formation qui étaient adaptés à leurs aptitudes et expériences particulières. L'engagement et l'énergie qu'ont manifestés à cet égard les instructeurs doivent être soulignés.

Il faut de même souligner la contribution des gestionnaires territoriaux et fédéraux du programme Investir dans les gens. Ils ont laissé de côté les conflits d'attributions, se sont concentrés sur les besoins des communautés et des participants et ont collaboré efficacement à la réalisation des buts et des objectifs du programme.

Ces points forts - et Investir dans les gens - ont porté d'importants fruits pour les participants, les communautés et les gouvernements.

Les participants se sont dit satisfaits du programme. Ils ont indiqué qu'il les avait aidés à faire face à des problèmes personnels et familiaux et, avec le temps et plus d'effort, à devenir des partenaires qui contribueront aux économies traditionnelle et nouvelle des T.N.-O.

L'incidence du programme sur les communautés est peut-être plus faible et moins évidente, mais elle est non moins réelle : des gens et des organismes ont travaillé ensemble, peut-être pour la première fois; certains résidents ont acquis de nouvelles aptitudes et une nouvelle confiance en eux-mêmes. Le développement communautaire dépend avant tout de l'investissement fait dans les ressources humaines.

Les gouvernements des T.N.-O. et du Canada pourront également recueillir le fruit de leur investissement dans le programme. Ils peuvent premièrement bénéficier de ce que des personnes et des communautés sont devenues plus fortes et plus indépendantes et, deuxièmement, tirer des leçons de l'expérience acquise dans le cadre du programme. Ils peuvent profiter de ces leçons en les appliquant à d'autres programmes, que ce soit dans les T.N.-O. ou ailleurs au Canada.

8.2 Leçons et recommandations

8.2.1 Planification et mise en oeuvre

C'est avec une grande hâte qu'on a conçu et mis en oeuvre le programme Investir dans les gens vu la possibilité d'obtenir des fonds du gouvernement fédéral dans le cadre des Initiatives stratégiques. Le besoin de faire vite a

subsisté après la mise en oeuvre puisque les fonds accordés mais non dépensés devaient être rendus à Ottawa au lieu d'être conservés pour la programmation de 1995-1996.

Les conséquences de cette hâte étaient évidentes dans la conception des projets. Les projets du PPPN et certains projets d'AT s'inspiraient largement d'un modèle du sud et n'ont pas nécessairement tiré pleinement avantage de l'opportunité, de la souplesse et de la sensibilité à la situation du Nord inhérentes aux lignes directrices du programme Investir dans les gens. En témoigne le moins grand accent que les projets du PPPN ont mis sur les activités traditionnelles et l'absence dans plusieurs cas d'un volet d'expérience de travail.

En outre, cette hâte a mené à la mise en oeuvre de projets avant que le personnel local, les promoteurs ou les dirigeants communautaires aient eu toute possibilité d'influer sur leur conception ou de comprendre les lignes directrices élaborées par l'équipe de gestion à Yellowknife. Certains responsables de l'exécution du programme, par exemple, ne savaient pas que la participation devait être volontaire ou que d'autres allocations pouvaient être versées aux participants pour la garde des enfants ou le transport. Le ministère de la Santé et des Services sociaux et, par la suite, le groupe de soutien du revenu d'ECE, bien qu'il soit intervenu dans la planification initiale, n'a fait qu'une contribution périphérique à la mise en oeuvre du programme. Les ICSS ont initialement eu peu de directives quant à leur rôle même s'il était crucial dans le cadre du programme.

Enfin, les responsables tant du programme Investir dans les gens que des projets particuliers reconnaissent que la préparation de gens à l'emploi est une affaire à long terme et que sept mois d'apprentissage de l'autonomie fonctionnelle, de rattrapage scolaire ou même d'expérience de travail ne leur permettront pas nécessairement de devenir indépendants. Cependant, la planification tient peu compte de l'évolution des participants individuels à plus long terme, de l'offre continue de possibilités au-delà des deux années du programme et des Initiatives stratégiques. Ce qui est plus important, c'est que la planification vise trop peu à garantir aux participants qu'ils pourront continuer leur chemin vers l'obtention d'un diplôme et d'un emploi.

De nombreux participants devront s'inscrire de nouveau au programme durant sa deuxième année parce qu'ils n'auront pas d'autres choix évidents. D'autres pourront poursuivre leur cheminement professionnel et puis s'arrêter parce qu'il n'y aura pas de débouchés.

Recommandations : planification et mise en oeuvre

1. Les gouvernements des T.N.-O. et du Canada devraient envisager de prendre avec les promoteurs communautaires des engagements de financement pluriannuels afin de leur permettre de faire une planification plus systématique. Les engagements pluriannuels permettraient aux promoteurs, et aux collègues en particulier, de planifier leurs besoins en personnel d'une façon plus satisfaisante.
2. Les programmes d'amélioration de l'employabilité devraient pouvoir reporter d'une année à l'autre les soldes budgétaires pour éviter aux comités de planification d'engager des dépenses à la hâte.
3. Les comités communautaires s'occupant des projets d'amélioration de l'employabilité devraient comprendre des représentants de l'ensemble des organisations et programmes offrant le rattrapage scolaire, la formation professionnelle et l'expérience de travail. Ces comités devraient également comprendre des représentants du groupe de participants de l'année en cours ou de l'année antérieure.

En augmentant la représentation aux comités locaux des projets, on puiserait à l'expérience de la première année et on amènerait au sein du groupe les personnes responsables, par exemple, de programmes comme Les chemins de la réussite ou autre parrainés par DRHC. Le comité pourrait ainsi déterminer lesquels des participants bénéficieraient le plus de chacun des programmes particuliers offerts au sein de la communauté.

En outre, pour offrir d'autres possibilités à long terme aux participants, le comité pourrait s'employer à intégrer le programme Investir dans les gens avec l'initiative du Mieux-être communautaire des T.N.-O. et autres.

4. Chaque projet devrait comporter un volet d'expérience de travail axé sur les besoins de la communauté et compatible avec les autres initiatives et les activités de planification de la communauté. Chaque projet devrait prévoir au moins un résultat réalisable visible à l'ensemble de la communauté, qui vaudra au programme le soutien de la communauté et dont les participants qui y ont contribué peuvent être fiers.
5. Les comités communautaires devraient, dans le cadre du processus de planification, s'employer à définir un cheminement de formation à l'intention des finissants d'un projet d'amélioration de l'employabilité, pour qu'ils puissent progresser régulièrement vers la réalisation de leurs buts personnels et professionnels. Les projets de formation et d'expérience de

travail ne devraient pas être considérés comme des interventions ponctuelles.

8.2.2 Participants

Les principaux défauts du programme concernent son ciblage. Premièrement, il y a le grand nombre de personnes qui ont été obligées d'y participer alors qu'elles n'étaient pas volontaires ou qu'elles avaient des problèmes personnels ou autres qui les empêchaient d'être aptes à y participer. Les buts et objectifs louables d'Investir dans les gens se sont mêlés à une attitude punitive à l'égard des bénéficiaires d'aide sociale. Les importantes et précieuses possibilités qu'offraient les projets ont trop souvent été proposées à des gens qui ne pouvaient pas ou ne voulaient pas en profiter pleinement.

C'est là un gaspillage de possibilités précieuses et de ressources financières trop rares.

En outre, un des buts d'Investir dans les gens était de raffermir l'estime de soi et la confiance en soi. Ce but est particulièrement important compte tenu du groupe de clients et des échecs que de nombreux bénéficiaires d'aide sociale de longue date ont connu par le passé. Obliger des gens à se diriger là où ils ne veulent pas aller et à s'inscrire à un programme auquel ils sont mal préparés, c'est les exposer à l'échec. Cela ne sert qu'à diminuer davantage leur estime de soi tout en perturbant le fonctionnement du programme et en compromettant les efforts de ceux qui y participent par choix. Les projets et les instructeurs se voient imposer un fardeau auquel ils ne sont pas préparés.

Un deuxième défaut au chapitre du ciblage concerne la relégation des femmes à la formation plutôt que leur aiguillage vers les activités axées sur l'emploi, ce qui est une caractéristique de bien des programmes d'amélioration de l'employabilité ailleurs au Canada. Seulement deux des 48 participants aux projets d'AT les plus axés sur l'emploi (Coral Harbour, Iqaluit et les deux projets à Fort Resolution) étaient des femmes, malgré leurs besoins, malgré leur nombre au rang des bénéficiaires d'aide sociale et malgré leur niveau d'instruction comparable à celui des participants masculins.

Ce qui est plus important, c'est que cet aiguillage s'est fait malgré le rôle que les femmes ont toujours joué dans l'économie traditionnelle des T.N.-O., que ce soit à titre d'artisans - avec les importants avantages économiques tirés de la vente d'artisanat - ou à titre de partenaires dans le traitement du produit de la chasse.

Recommandations : Participants

6. Les programmes constructifs comme Investir dans les gens ne devraient pas être compromis par l'élément de participation obligatoire du programme d'aide sociale. Il y a lieu de dissiper les inquiétudes des bénéficiaires d'aide sociale touchant la participation volontaire ou obligatoire en renforçant le processus de recrutement, d'évaluation et de sélection. En outre, le ministère de la Santé et des Services sociaux des T.N.-O. et la direction d'ECE chargée de la sécurité du revenu devraient devenir des partenaires à part entière du comité des projets du programme.
7. Il faudrait accorder plus d'attention au processus de sélection des participants afin de s'assurer qu'ils sont bien volontaires et persévéreront jusqu'à la fin. Toutefois, le financement des promoteurs ne devrait pas souffrir du départ de participants parce que cela augmenterait les pressions sur eux pour retenir des gens qui ne seraient pas aptes.
8. Il faudrait informer chaque participant éventuel de l'ensemble des autres moyens disponibles dans sa communauté. La décision quant au programme ou au service qui répond le mieux à ses besoins particuliers à ce moment particulier devrait être prise par le client en consultation avec le comité d'évaluation.
9. Les comités communautaires, en consultation avec les gestionnaires du programme Investir dans les gens, devraient mieux en définir le groupe cible. Ils devraient décider ensemble si le groupe cible doit se composer de bénéficiaires d'aide sociale de plus ou moins longue date, de ceux qui ont plus ou moins d'obstacles à surmonter pour accéder à un emploi ou de ceux qui sont plus loin ou plus proche de l'indépendance. Les volets du programme devraient être planifiées à la lumière des besoins du groupe cible envisagé.
10. Les lignes directrices relatives à investir dans les gens devraient prévoir la participation d'un nombre à peu près égal d'hommes et de femmes à tous les projets, qu'ils soient axés sur la formation ou l'emploi. Les gestionnaires du programme devraient également solliciter des propositions qui comprennent l'artisanat comme moyen de remédier au déséquilibre résultant de la participation principalement masculine aux projets d'AT axés sur les compétences et l'économie traditionnelles.
11. Il y a lieu d'encourager - voire obliger - les responsables de chaque projet à établir des politiques et des procédures claires en ce qui concerne

l'assiduité et la suspension des allocations d'encouragement lorsqu'elle n'atteint pas un niveau satisfaisant. Il est proposé que les politiques s'inspirent de celles qui régissent les congés de maladie dans la population active.

8.2.3 Soutiens

Il y avait clairement un écart entre la conception du programme et le fonctionnement des projets quant à l'ensemble des soutiens offerts aux participants. Dans un certain nombre de cas, le soutien financier pour la garde des enfants et le transport n'était pas disponible. Dans d'autres cas, les ressources communautaires n'ont pas été assez bien coordonnées pour assurer des services de garde des enfants, de counselling personnel ou de traitement pour des problèmes de drogue et d'alcool. Dans certains cas, les promoteurs de projets pouvaient peu faire pour remédier aux obstacles structurels et systémiques qui sont principalement à l'origine de la situation des participants au chapitre de l'emploi, de l'instruction et du revenu. Le plus important de ces obstacles est peut-être l'incapacité du système d'éducation régulier de retenir les jeunes gens jusqu'à ce qu'ils soient prêts à relever les défis de la vie.

On peut s'attendre à ce que la situation s'améliore avec le temps en ce qui concerne la disponibilité de ces soutiens et ressources communautaires. La compétence des gestionnaires du programme et des projets est telle qu'ils apprendront par l'expérience au cours de la première année et apporteront des améliorations au cours de la deuxième année.

Entre-temps, la question des obstacles structurels n'en est pas une qu'on réglera facilement ou rapidement, dans les Territoires du Nord-Ouest ou le Canada. On ne peut qu'espérer que l'expérience tirée de programmes comme Investir dans les gens mènera plus de gens, dans les gouvernements et les communautés, à une connaissance de cette question plus vaste et plus complexe.

Toutefois, il y a, au chapitre du soutien, une lacune qui est rarement notée mais qui pourrait compromettre l'efficacité des projets mis en oeuvre dans le cadre du programme Investir dans les gens. Il s'agit du soutien fourni aux instructeurs qui travaillent quotidiennement avec les participants.

Tout le monde reconnaît ou devrait reconnaître l'importance de leur rôle et les difficultés inhérentes à leurs tâches. Cependant, ils sont habituellement embauchés par les collègues et les promoteurs des projets au dernier moment et mis à pied une fois que le projet a suivi son cours et que les sept mois se sont écoulés. Par la suite, les promoteurs doivent encore une fois se hâter au dernier

moment lorsqu'un nouveau financement est approuvé. Le résultat est souvent qu'ils doivent alors embaucher quiconque est disponible au lieu de la personne la plus apte.

En outre, les instructeurs se voient souvent confier leurs lourdes responsabilités avec peu de préparation ou de formation quant à ce à quoi ils doivent s'attendre et à la façon de donner suite aux problèmes et aux défis qui surgiront invariablement. Ils sont laissés à se débrouiller tout seul, il est remarquable qu'ils s'en sortent le plus souvent bien.

Recommandations : Soutiens

12. Le gouvernement des T.N.-O. devrait faire des efforts spéciaux pour former et appuyer les instructeurs recrutés pour les projets. Le ministère de l'Éducation, de la Culture et de l'Emploi du gouvernement des T.N.-O. et le ministère du Développement des ressources humaines du Canada devraient parrainer un atelier d'orientation et de formation à l'intention de tous les instructeurs avant la mise en oeuvre du programme Investir dans les gens.
13. Dans leur proposition, les promoteurs de projets devraient être tenus de préciser les mesures envisagées pour répondre aux besoins des participants en matière de garde d'enfants.
14. Les promoteurs des projets devraient établir, sur une base locale, la politique et la procédure à suivre dans le cas de personnes adonnées à l'alcool ou une drogue. L'évaluation préliminaire et la réunion d'orientation devraient définir les autres solutions - tel le traitement - qui s'offrent aux clients pour lequel le programme Investir dans les gens n'est pas la solution pour le moment.

8.2.4 Prise en charge et intégration communautaires

Le programme Investir dans les gens a été conçu non seulement pour améliorer les aptitudes des participants mais aussi pour renforcer les communautés. Les importants buts du programme était le développement communautaire, l'accroissement des compétences et la création de partenariats au sein des communautés, qui peuvent s'appliquer aux nombreux défis qu'elles auront à relever au cours de la prochaine décennie, particulièrement par suite de la

création du Nunavut et la dévolution de certaines responsabilités du gouvernement des T.N.-O.

Le succès du programme, relativement à ce but, ne peut être mesuré de façon définitive ou quantitative. En général, les informateurs-clés étaient d'avis que leur communauté a bénéficié du programme, au moins dans quelque faible mesure. La moitié des informateurs-clés estimaient que le programme a aidé à préparer leur communauté à assumer d'autres responsabilités et encouragé certains organismes communautaires à travailler ensemble. Lors des entrevues, la plupart ont appuyé l'idée de faire d'autres efforts qui contribueraient au développement de la communauté, à sa sensibilisation, à sa cohésion et à l'intégration des services à son niveau.

L'investissement dans les compétences et les aptitudes des résidents de la communauté est une des voies vers le développement communautaire. Le rassemblement des ressources de la communauté, la formation d'un consensus sur les besoins et les priorités, la concentration sur des buts communs en sont une autre. L'information, la connaissance et la promotion sont une troisième voie.

L'expérience tirée de certains projets - le projet du PPPN à Hay River ou celui d'AT à Iqaluit, par exemple - montre combien il est important de rendre le programme visible à la communauté et de reconnaître à la fois les défis que doivent relever les participants, d'une part, et leur labeur et leurs réalisations, d'autre part. D'autres projets ont accordé moins d'importance à ces manifestations publiques et communautaires et, compte tenu du nombre relativement petit de gens directement touchés, seront vite oubliés et n'auront pas d'incidence durable sur la communauté.

Certains membres de la communauté qui ont été interrogés au cours de l'évaluation ont fortement recommandé qu'il soit davantage fait appel à la communauté, qu'il y ait une plus grande intégration des participants à la main-d'oeuvre locale et une contribution plus claire et plus évidente du programme à la communauté.

Recommandations : Prise en charge par la communauté et intégration

15. Les responsables des projets devraient être encouragés à inclure des éléments qui visent la reconnaissance de l'engagement, du labeur et de la contribution des participants à la communauté. Il faudrait accorder une certaine importance à la publicité, de la part du programme et de la

communauté, touchant les participants qui peuvent servir d'exemple. Il pourrait s'agir, par exemple, d'inviter ceux qui ont terminé le programme au cours d'une année antérieure.

16. La plus grande collaboration qui est maintenant manifeste dans certaines communautés entre l'APP et l'ICSS devrait être considérée comme une première étape vers l'intégration locale des services. D'autres mesures devraient être prises par la suite en vue d'intégrer les efforts du gouvernement des T.N.-O. et du gouvernement du Canada. Les programmes des T.N.-O., les Chemins de la réussite et les programmes de formation et d'emploi financés par l'assurance-chômage devraient être mieux coordonnés.

Les ministères de l'Éducation, de la Culture et de l'Emploi, au nom du gouvernement des T.N.-O., et Développement des ressources humaines Canada, au nom du gouvernement du Canada, devraient parrainer des réunions de planification communautaire regroupant des représentants des divers programmes s'occupant de rattrapage scolaire, de perfectionnement professionnel, de formation et d'expérience de travail. Le but de ces réunions serait de déterminer l'ensemble des possibilités d'emploi et de formation offertes dans une communauté et de discuter du rôle le plus approprié et du groupe cible de chacune.

Les dirigeants locaux de bandes et de hameaux devraient participer à ces séances de planification.

17. Un autre objectif de ces réunions devrait être de définir les besoins de la communauté auxquels pourraient répondre les participants dans le cadre de leur expérience d'apprentissage. Une communauté pourrait définir un ensemble d'activités bénévoles, à l'hôpital local par exemple. Une autre pourrait proposer qu'un participant travaille avec les anciens.

L'idée sous-tendant cette recommandation est d'offrir quelque chose de concret à la fois aux participants et à la communauté et, ainsi, d'accroître l'importance et la visibilité du programme et des participants à ce dernier.

8.2.5 Évaluations futures

L'évaluation de la première année du programme Investir dans les gens a connu quelques succès et s'est heurtée à certaines importantes difficultés. Du côté des succès, l'évaluation a donné aux gens des communautés et des gouvernements l'occasion de partager leur expérience et leurs vues. Elle a répondu à leur désir

de contribuer à améliorer le programme au cours de sa deuxième année et d'autres programmes semblables à plus long terme.

L'évaluation a pu recourir à des adjoints de recherche et a bénéficié grandement de leurs perspectives, de leur enthousiasme et de leurs connaissances des réalités communautaires. Le seul regret des chercheurs principaux à cet égard est qu'il n'y ait pas eu assez de temps pour former les adjoints de recherche, pour travailler avec eux et en apprendre davantage par eux.

Un deuxième regret, non lié au premier, est que le calendrier et le budget du Comité d'évaluation à l'égard du projet ne permettait pas de passer plus de temps dans les communautés pour apprécier de première main leurs points forts, leurs préoccupations et leurs priorités.

L'évaluation est un outil important, pour les organismes gouvernementaux qui fournissent les fonds certainement, mais encore plus pour les promoteurs des projets. Elle est la clé de l'appréciation du fonctionnement, des points forts et des lacunes des projets et de la suite à donner, selon le cas. Elle est le moyen de veiller à ce que les projets évoluent d'une façon qui tient compte des besoins à la fois des participants et de la communauté d'accueil.

Recommandations : Évaluations futures

18. Les promoteurs communautaires devraient avoir la possibilité de se réunir pour partager leurs expériences et discuter des constatations, des conclusions et des recommandations découlant de la présente évaluation. Cette réunion devrait également servir à transformer l'évaluation en plan d'action et à susciter l'engagement à faire une évaluation continue à l'échelon communautaire.

Des réunions semblables devraient être organisées pour planifier toute évaluation future d'Investir dans les gens.

En outre, des efforts et des ressources devraient être consacrés à diffuser les constatations découlant de l'évaluation et les connaissances ainsi acquises aux communautés participantes. Ces connaissances leur appartiennent et devraient être mises à leur disposition, d'une façon utile, afin qu'elles puissent les utiliser pour améliorer leurs projets.

19. ECE et DRHC devraient aider les promoteurs des projets à établir leurs propres processus de surveillance et d'examen, en partie pour les avantages immédiats qui en résultent et en partie pour accélérer les

évaluations officielles futures de programmes tels qu'Investir dans les gens.

20. Il y a plusieurs façons dont le Comité d'évaluation pourrait améliorer le processus et la méthode d'évaluation de la deuxième année du programme. Premièrement, la planification de l'évaluation devrait commencer plus tôt et être plus globale. Deuxièmement, le Comité ferait bien de mettre davantage l'accent à l'avenir sur des réunions de groupes de discussion regroupant les participants, à la fois ceux qui ont terminé et ceux qui ont abandonné. Les groupes de discussion devraient être organisés d'une façon plus structurées et des honoraires versés aux participants.

Troisièmement, il faut consacrer plus de temps et de ressources à la formation des adjoints de recherche et veiller à ce qu'il en soit recruté deux dans chaque communauté. Ainsi, ils pourraient s'appuyer l'un et l'autre. En outre, les chercheurs principaux disposeraient d'un remplaçant si l'un n'était pas capable de terminer son travail.

Quatrièmement, les organisations communautaires, les organismes régionaux ou l'Institut des sciences devraient être encouragés à établir un répertoire de gens aptes à travailler comme enquêteur et adjoint de recherche.

21. Il y a trois composantes particulières qui devraient être comprises dans toute évaluation future d'Investir dans les gens. La première serait une évaluation portant sur la question de savoir si la mise en oeuvre a été moins précipitée la deuxième année que la première et, dans l'affirmative, l'incidence de cela sur la sélection des clients et le taux de décrochage.

L'évaluation de la deuxième année devrait également comprendre une étude intensive des décrocheurs. Le but de cette étude serait de se renseigner sur leur expérience, sur ce qu'il faut faire pour réduire le taux de décrochage et sur ce qu'ils ont tiré, selon le cas, de leur participation temporaire au programme.

En outre, les gouvernements des T.N.-O. et du Canada devraient entreprendre une étude des raisons pour lesquelles certains bénéficiaires d'aide sociale ne veulent pas participer à des programmes tels qu'Investir dans les gens. Les résultats de cette étude serviraient à améliorer la programmation de façon à attirer les participants.

Le programme Investir dans les gens a contribué de façons importantes au bien-être de participants individuels et de communautés individuelles dans les Territoires du Nord-Ouest. En même temps, le gouvernement des T.N.-O. en a tiré une leçon plus générale au sujet de la valeur de la dévolution et des possibilités qu'offre le processus de dévolution.

L'expérience acquise dans le cadre du programme Investir dans les gens révèle comment le transfert de responsabilités aux communautés doit être planifié et effectué avec soin sur une période qui tient compte des circonstances et des besoins particuliers des diverses communautés. Elle révèle que les communautés ont besoin d'être soutenues pour assumer de plus grandes responsabilités et qu'il faut, à cette fin, leur fournir les outils et la formation nécessaires.

Enfin, le programme Investir dans les gens montre comment il est possible de créer des partenariats et combien important sont ces partenariats. Le rassemblement de particuliers, d'organismes, de communautés et de gouvernements est le moyen de s'assurer, premièrement, que les gens ont les possibilités et les soutiens dont ils ont le plus besoin et, deuxièmement, que les ressources toujours rares sont utilisées de la façon la plus efficace possible.