

Mobiliser les collectivités pour le développement local

L'évaluation des effets du Projet d'innovation en emploi
communautaire sur les collectivités



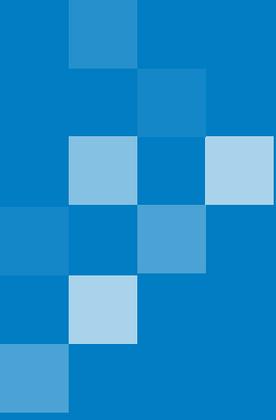
SOMMAIRE
mai 2008

Un projet financé par



Ressources humaines et
Développement social Canada

Human Resources and
Social Development Canada



Conseil d'administration de la SRSA

Président

RICHARD A. WAGNER
Associé, Ogilvy Renault

Membres

PETER BARNES
Président, Peter Barnes Enterprises Inc.

PAUL BERNARD
Professeur, Département de sociologie, Université de Montréal

JOCELYNE BOURGON
*Professeur émérite invité, Administration publique et Réforme de la fonction publique, Université de Waterloo
Collaborateur émérite, Centre de l'innovation en gouvernance internationale*

MONICA BOYD
Professeure, Département de sociologie, University of Toronto

YVON FORTIN
Conseiller, organisation statistique

JOHN F. HELLIWELL
Professeur, Département d'économie, University of British Columbia

SHARON MANSON SINGER
Présidente, Réseaux canadiens de recherche en politiques publiques

ELIZABETH PARR-JOHNSTON
Présidente, Parr Johnston Economic and Policy Consultants

IAN STEWART

JEAN-PIERRE VOYER
Directeur exécutif, Société de recherche sociale appliquée

Mobiliser les collectivités pour le développement local

L'évaluation des effets du Projet d'innovation en emploi
communautaire sur les collectivités

SOMMAIRE

mai 2008

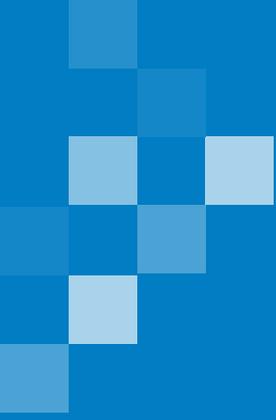
David Gyarmati
Shawn de Raaf
Boris Palameta
Claudia Nicholson
Taylor Shek-Wai Hui
Darrell Kyte
Melanie MacInnis

Un projet financé par



Ressources humaines et
Développement social Canada

Human Resources and
Social Development Canada



À propos de la SRSA

La Société de recherche sociale appliquée (SRSA) est un organisme sans but lucratif et un organisme caritatif enregistré ayant des bureaux à Ottawa et Vancouver. La SRSA a été créée dans le but précis d'élaborer, de mettre à l'essai sur le terrain et d'évaluer rigoureusement des programmes sociaux. Sa mission, qui comporte deux volets, consiste à aider les décideurs et les intervenants à déterminer les politiques et programmes sociaux qui améliorent le bien-être de tous les Canadiens, en se penchant particulièrement sur les effets qu'ils auront sur les personnes défavorisées, et à améliorer les normes relatives aux éléments probants utilisés pour évaluer les politiques sociales. La SRSA tente de jeter des passerelles entre les milieux de la recherche universitaire, les décideurs gouvernementaux et les responsables de programmes sur le terrain. La Société, qui fournit un outil pour l'élaboration et la gestion de projets pilotes complexes, cherche à collaborer étroitement avec les gouvernements à tous niveaux — fédéral, provincial, et local — ainsi qu'avec les collectivités où sont mis en œuvre ces projets.

Remerciements

Le PIEC n'aurait jamais vu le jour sans le soutien de Ressources humaines et Développement social Canada (RHDSO), auteur de l'idée originale et principal bailleur de fonds du projet. Nous remercions tout particulièrement Satya Brink et Urvashi Dhawan-Biswal pour leur soutien et leurs conseils précieux et continus. Nous souhaiterions également remercier l'autre bailleur de fonds du PIEC, le ministère des Services communautaires de la Nouvelle-Écosse (MSC NE), pour son soutien, y compris, plus récemment, Lynn Hartwell, Brenda Murray et leur équipe de la Policy and Information Management, à Halifax.

Nous rendons hommage aux contributions de nos partenaires locaux en charge des prestations de services à la Municipalité régionale du Cap-Breton, qui nous ont aidés à faire du PIEC une réalité. Nous exprimons notre gratitude à Cape Breton Family YMCA, au Breton Business Center, à l'Atlantic Coastal Action Program-Cap-Breton, ainsi qu'à Breton Rehab Services. L'installation et l'exploitation du bureau du PIEC exigent un solide esprit d'équipe et nous nous devons de remercier le personnel pour son dévouement.

Nous exprimons également toute notre reconnaissance à nos nombreux partenaires de recherche pour leurs importantes contributions. Nous dédions une pensée particulière à feu Hélène Lavoie et à la Division des enquêtes spéciales de Statistique Canada pour leur travail continu sur les enquêtes auprès des participants du PIEC. Michael Ornstein et David Northrup de l'Institute for Social Research (ISR) ont également apporté une grande contribution en administrant l'enquête communautaire et par leur soutien et leurs conseils continus. Les contributions de nos nombreux collègues, passés et présents, à la Société de recherche sociale appliquée (SRSA) sont trop nombreuses à énumérer. Le succès du projet n'aurait pas été possible sans la collaboration de l'ensemble de l'organisme.

Nous désirons également que soit reconnu l'apport des bénévoles dévoués qui siègent aux conseils communautaires ainsi que celui de nombreux organismes qui ont parrainé un projet dans leur communauté. Nous tenons enfin à exprimer nos remerciements les plus sincères aux participants du PIEC, qu'ils aient participé à l'un des projets ou qui, à titre de membres du groupe témoin, ont accepté de nous parler de l'incidence du programme sur leur vie professionnelle et personnelle.

Introduction

En janvier 2008, le gouvernement du Canada a annoncé un investissement d'un milliard de dollars dans un nouveau Fonds en fiducie pour le développement communautaire afin d'appuyer les efforts déployés par les provinces et les territoires pour aider les collectivités vulnérables et les travailleurs mis à pied. Cet investissement reconnaît que les régions et collectivités du pays n'ont pas profité de façon égale des avantages de la croissance soutenue au pays pendant les 15 dernières années environ. En fait, il existe encore des collectivités où le taux de chômage a été continuellement élevé, surpassant des niveaux deux fois plus élevés que la moyenne nationale.

La réponse du gouvernement au problème du chômage chronique a toujours été la mise en œuvre de divers programmes classiques de création directe d'emplois et d'initiatives de développement communautaire. Bien que bon nombre de ces programmes aient atteint leurs objectifs à court terme, le problème du chômage persiste et il faut trouver des solutions innovantes. Le Projet d'innovation en emploi communautaire (PIEC) teste une de ces solutions, une alternative au développement communautaire classique. Le PIEC permet de dégager un ensemble précieux d'enseignements quant à la façon de mobiliser des collectivités vulnérables et de venir en aide aux Canadiens sans emploi qui vivent dans ces collectivités, enseignements que les provinces et territoires pourraient trouver utiles alors qu'ils commencent à déterminer quelles initiatives soutenir grâce à la fiducie pour le développement nouvellement disponible.

Une approche innovante au développement communautaire

Le PIEC est un projet de recherche et de démonstration qui teste une autre forme de paiement de transfert aux chômeurs tout en appuyant en même temps le développement communautaire en fortifiant l'économie sociale. Dans le cadre de ce projet de démonstration, on a offert une main-d'œuvre gratuite pour des projets locaux à six collectivités de la Municipalité régionale du Cap-Breton (MRCB), ce qui représentait 2 250 années-travailleurs. On a offert à 750 prestataires de l'assurance-emploi (a. e.) et de l'aide sociale la possibilité d'avoir un emploi intéressant pendant une période pouvant aller jusqu'à trois ans dans le cadre de projets mis au point par les collectivités.

Un principe inhérent au PIEC est la notion que les collectivités locales doivent définir leurs besoins avant d'élaborer les projets susceptibles de les satisfaire. Dans cet esprit, le PIEC a permis aux collectivités d'exercer un vaste contrôle sur l'élaboration des projets afin de les associer expressément aux priorités et aux besoins locaux. Le PIEC diffère également des autres programmes parce qu'il est issu d'un ensemble de connaissances et d'expériences pratiques qui relèvent de l'économie sociale. Bien que les définitions de l'économie sociale varient, un élément commun de définition est l'accent mis sur des organisations et des institutions qui ne sont ni entièrement publiques ni entièrement privées, mais qui peuvent partager des caractéristiques de l'un ou l'autre des deux secteurs. Le PIEC tente de déterminer si ce troisième secteur peut être utilisé pour développer des possibilités de travail qui soient intéressantes pour les participants et les collectivités et qu'on ne trouve pas dans les secteurs public et privé.

Ce rapport fait partie d'une série de publications qui évaluent les effets du PIEC sur les chômeurs qui ont participé à ce projet et sur les collectivités et les organisations qui ont mis au point les projets d'emploi destinés à ces chômeurs. Le PIEC a commencé en 1999 avec la participation des collectivités qui ont accepté l'offre du PIEC. Le recrutement des travailleurs participants a été effectué parallèlement de 2000 à 2002. Lors de la phase d'exploitation du PIEC qui a eu lieu de 2000 à 2005, les collectivités ont conçu et mis en œuvre des projets d'emploi pour les participants. Le rapport précédent, publié en octobre 2007, présentait les plus récents résultats de l'étude d'impact auprès des participants. Ce rapport met l'accent sur les effets du PIEC sur les collectivités qui ont participé au projet.

Évaluation des effets sur la collectivité

Le PIEC a recours à une méthodologie de recherche rigoureuse pour tester l'efficacité de l'offre aux collectivités d'une main-d'œuvre subventionnée tout en permettant à ces collectivités d'exercer un vaste contrôle sur l'élaboration des projets locaux. Il existe deux hypothèses de recherche fondamentales relativement aux collectivités que le PIEC doit évaluer :

- Les collectivités peuvent élaborer des projets de développement utiles qui fourniront des possibilités d'emploi intéressantes pour les chômeurs; et
- La planification et la gestion de ces projets encourageront l'aptitude à se développer au niveau local et un développement communautaire à plus long terme en fortifiant l'économie sociale et de marché.

La première de ces hypothèses se rattache à la réponse des collectivités du programme relativement à l'offre du PIEC, à leur capacité de s'organiser et de mobiliser les résidents et les ressources et à leur réussite quant à la conception et à la mise en œuvre de projets viables. La deuxième a trait aux effets de la planification et de la gestion de ces projets sur les collectivités du programme.

Conception de la recherche : évaluation de la théorie quasi-expérimentale du changement

Le PIEC utilise un cadre de méthodes multiples de recherche s'appuyant à la fois sur l'approche de la « théorie du changement » et sur une comparaison quasi-expérimentale entre les collectivités. La méthodologie de la théorie du changement exige que les évaluateurs exposent systématiquement les théories explicites ou implicites de façon à expliquer comment et pourquoi un programme devrait être fonctionnel ou non. Les résultats prévus et les hypothèses principales du programme, la logique, le facteur temps et les seuils de changement doivent être précisés en détail. Les méthodes de collecte et d'analyse des données sont ensuite conçues pour suivre les résultats et montrer selon l'évidence les théories les plus probantes. Pour que ces théories soient crédibles, elles doivent être élaborées en consultation avec les intervenants clés qui connaissent le programme et ses effets potentiels et qui s'y intéressent de façon particulière.

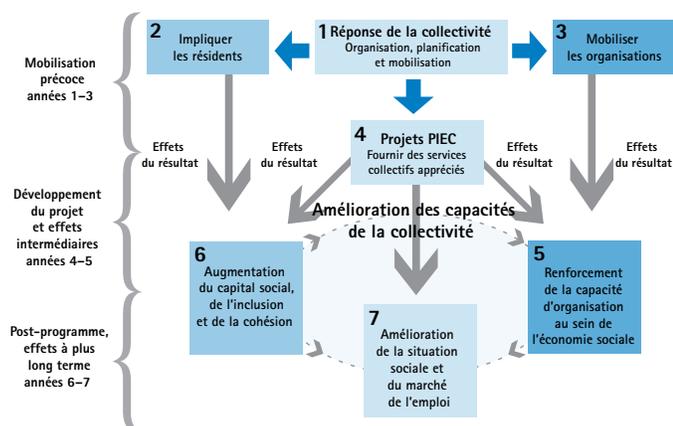
Afin d'avoir une évaluation globale plus solide, le PIEC incorpore au cadre de la recherche une comparaison quasi-expérimentale entre les collectivités. Des collectivités semblables du Cap-Breton et de la Partie continentale de la Nouvelle-Écosse ont été jumelées aux six collectivités du PIEC à titre contrefactuel. Les données ont été recueillies dans toutes les collectivités puis comparées à travers le programme et les sites de comparaison à l'aide de techniques statistiques pour rectifier les différences des collectivités non reliées au PIEC. Le cadre quasi-expérimental permet aux évaluateurs de confirmer tout changement observé pendant une période de temps dans les collectivités du programme en fournissant des seuils implicites pour les changements observés seulement lorsque les changements sont statistiquement différents de ceux des collectivités utilisées aux fins de comparaison et que ces changements sont des effets possibles du PIEC.

Effets prévus du PIEC

Pendant le programme, diverses théories de changement ont été obtenues grâce à un processus continu de consultation avec les créateurs et les bailleurs de fonds du programme de même que les intervenants clés des collectivités participantes.

Bien qu'il n'y ait pas eu de consensus sur tous les résultats et effets possibles du programme, les commentaires de chaque intervenant s'inscrivaient bien dans le contexte d'un cadre fondamental de recherche sur les changements prévus. Dans la figure S.1, les résultats ont été élaborés pour les résidents, les organisations et les collectivités du programme. Cette figure montre également les résultats les plus probables à diverses étapes de l'intervention : effets liés à la participation et à la mobilisation pendant les années 1–3; effets liés à l'élaboration d'un projet, à la prestation de services et certains effets provisoires pendant les années 4–5 et effets à plus long terme pendant les années 6–7.

Figure S.1 : Cadre de la théorie du changement du PIEC, résumé simplifié



Mobilisation précoce et élaboration du projet

Pendant les deux ou trois premières années du programme, on prévoyait certaines réactions de la collectivité en raison de l'offre du PIEC (case 1 de la figure S.1). La SRSA devait présenter l'offre lors de réunions de consultation publiques et les résidents devaient avoir un vote découvert pour accepter ou refuser l'offre. Si l'offre était acceptée, chaque collectivité devait élire une structure démocratique ou un conseil communautaire fonctionnel dans une période de 18 mois pour mettre au point un plan stratégique et commencer le processus d'élaboration de projets d'embauche de travailleurs du PIEC. Le premier projet de

chaque collectivité devait être approuvé dans la période de 24 mois suivant la création du conseil communautaire.

Les conseils communautaires devaient stimuler efficacement la participation et la mobilisation des résidents (case 2) afin que ces personnes appuient les efforts du PIEC en faisant partie de comités de direction, en devenant membres bénévoles du conseil communautaire, en participant aux réunions publiques, en planifiant des activités et en effectuant une évaluation de la capacité. Les conseils communautaires devaient aussi communiquer avec les organisations dans leur collectivité (case 3) pour les aider dans la planification à l'avance d'activités et dans l'élaboration et la soumission de propositions de projets. Même si l'élaboration de projets (case 4) devait commencer tôt pendant l'étude, le délai devait être élargi au cours des années subséquentes en raison du recrutement des travailleurs du PIEC après la période de 24 mois, à compter de l'année 2. En raison de la période de trois ans pour l'admissibilité au programme, les collectivités du programme disposaient d'une période maximale de cinq ans pour utiliser la main-d'œuvre gratuite, selon la vitesse à laquelle elles s'acquittaient de leurs responsabilités quant à l'organisation et à la planification.

Effets des produits et des processus sur les collectivités du programme

Les effets à moyen et à plus long terme sur les collectivités du programme devaient se révéler à partir de deux sources : le *processus* de participation, d'organisation et de mobilisation de chaque collectivité de même que les *produits* ou retombées des projets. Les intervenants ont continuellement affirmé que la main-d'œuvre du PIEC augmenterait la capacité des organisations locales du troisième secteur (case 5) pour servir leur collectivité et plus particulièrement les parrains de projets. La source la plus évidente de capacité accrue est la valeur ajoutée de la main-d'œuvre gratuite du PIEC. Toutefois, au-delà de cela, les organisations peuvent obtenir de nouvelles ressources ou accroître les ressources existantes en mettant en œuvre les projets du PIEC, en améliorant la capacité par la formation ou l'aide technique de même que les liens et la collaboration avec d'autres organisations du troisième secteur dans leur collectivité et à l'extérieur de celle-ci.

On s'attendait aussi à ce qu'une participation et une interaction accrues des résidents découlent du PIEC, soit du *processus* de participation et des projets d'embauche du PIEC pour améliorer le capital social, l'inclusion et la cohésion des résidents (case 6).

Chaque résultat est un élément important de la capacité élargie de la collectivité qui peut constituer l'engrenage de l'économie sociale et de marché et appuyer le développement futur de la collectivité.

Le PIEC mesure le capital social en fonction du réseau, ce qui est conforme aux évolutions d'ordre conceptuel récentes qui se trouvent dans la documentation. Par exemple, les intervenants s'attendaient à ce que le PIEC améliore les relations entre les résidents en créant des possibilités de nouvelles relations sociales ou de liens d'emploi, ce qu'on désigne sous l'appellation de *capital social d'acointances*. Ces relations peuvent augmenter la taille des réseaux sociaux ou le nombre de liens à diverses sources dans ces réseaux ou modifier l'hétérogénéité ou la densité des structures du réseau.

Bien que la définition de l'inclusion sociale varie, une notion commune est l'égalité d'accès et la participation à des activités estimées par la société. Le PIEC devait améliorer les mesures d'inclusion basées sur la participation par un engagement accru et plus varié des résidents à la vie sociale. Le programme devait aussi améliorer les mesures d'inclusion basées sur l'accès par le biais de meilleures options pour les résidents participants qui découleraient directement des projets du PIEC comme une plus grande quantité de services de garde ou de transport ou qui résulteraient indirectement de l'amélioration du capital social comme le fait de rencontrer d'autres résidents qui offriraient un service de covoiturage au travail. La définition de la cohésion sociale varie aussi dans la documentation, mais l'élément commun le plus courant est un sens partagé de la collectivité et une fierté quant à l'identité locale qui permettent aux personnes de se sentir attachées à leur collectivité et d'éprouver moins de sentiments d'isolement. La confiance est aussi un élément important de la cohésion sociale et, dans le cas du PIEC, elle peut être accrue par plus de contacts sociaux et par des améliorations perçues au niveau de l'engagement local et de l'appui des autres résidents.

L'évaluation des effets examine une vaste gamme de résultats additionnels au niveau de la collectivité dont les effets de l'économie sur les taux d'emploi, les salaires et le revenu, de même que les effets sociaux sur la pauvreté et les difficultés de subsistance, la santé, le crime, la sécurité, l'environnement et les tendances de stabilisation de la population (case 7). On a cherché à établir l'évidence de ces changements hypothétiques occasionnés par les effets des *processus* ou du *produit* en

ayant recours à des indicateurs provenant d'une vaste gamme de données. La source principale de données était une étude longitudinale à trois phases, effectuée dans toutes les collectivités du programme et dans les sites de comparaison. Plusieurs activités ont eu lieu dans les collectivités du programme : collecte de données administratives, entrevues en profondeur avec les intervenants clés, observations locales et dépouillement de nouvelles sur l'environnement dans les médias locaux. Les changements relatifs aux économies sociale et de marché ont été mesurés lors de vérifications régulières de l'économie locale.

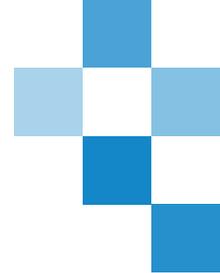
Résultats clés

Le processus : participation, organisation et mobilisation des collectivités

Les résultats suggèrent que malgré un certain nombre de difficultés de mise en œuvre au début du projet et qu'en dépit de la réticence initiale de certains groupes et organismes locaux envers le PIEC, les collectivités peuvent participer, organiser et mobiliser efficacement leurs ressources pour élaborer des projets qui fournissent un emploi intéressant aux participants et qui portent sur une gamme de besoins relatifs au développement communautaire local.

Toutes les collectivités ont accepté l'offre du PIEC par un vote découvert lors de réunions publiques et elles ont créé des comités de direction pour coordonner leur engagement initial au programme.

Toutefois, le succès du processus de participation fut mitigé à travers les collectivités du programme. Un faible taux de participation à Dominion, la plus petite collectivité, et d'importantes manifestations de dissentiment parmi les résidents de Whitney Pier ont fait reporter le vote initial à une consultation ultérieure. L'offre du PIEC était souvent mal comprise et certains résidents croyaient qu'il s'agissait d'un programme de subvention ou d'allocation conditionnelle. Cette situation a amené des discussions prolongées dans certaines collectivités pour clarifier l'intention du projet.



Chaque collectivité a réussi à organiser un conseil représentatif, fonctionnel, et a préparé un plan stratégique pour guider l'élaboration du projet et le recours aux travailleurs du PIEC.

Bien que certains conseils aient eu de la difficulté à trouver des bénévoles qualifiés pour agir à titre de membres du conseil, chaque comité de direction a présenté un nombre suffisant de candidatures devant être examinées par la collectivité. Par la suite, les membres du conseil ont été élus par vote démocratique découvert, qui a eu lieu pendant une période de 18 mois, même si la participation à certaines élections fut très faible, surtout à Dominion.

Après avoir été approuvés, les conseils communautaires n'ont eu aucun problème à établir des pratiques d'exploitation, mais ils ont éprouvé des difficultés à les maintenir. Les opérations du conseil ont été graduellement affaiblies par un ensemble de facteurs dont la rotation ou le départ des membres, l'absence d'une large participation institutionnelle de la part des organisations de développement existantes, l'épuisement des bénévoles surmenés et la baisse de la participation à leurs réunions publiques. Bien qu'il n'y ait pas eu d'opposition publique sérieuse et soutenue, le manque de participation accrue a menacé potentiellement la légitimité des conseils et de leurs choix quant à l'utilisation des ressources du programme.

Chaque collectivité a préparé un plan stratégique pour guider l'élaboration du projet conforme, en grande partie, à ses priorités.

Bien que chaque conseil ait réussi à préparer un plan stratégique qui définissait un ensemble de priorités pour guider l'élaboration du projet, le processus s'est avéré moins complet que prévu; les conseils avaient tendance à mettre l'accent sur les résultats de la planification stratégique plutôt que sur le processus de consultation des collectivités. On attribue en partie cette digression au fait que les conseils se sentaient pressés de créer des emplois rapidement pour respecter le délai alloué de 24 mois. Néanmoins, les représentants locaux ont défini avec justesse bon nombre des priorités de leur collectivité qui ont été confirmées ultérieurement par l'enquête communautaire.

Les conseils ont réussi à accroître la sensibilisation des résidents au PIEC et une majorité écrasante d'entre eux a appuyé le programme.

Un tiers environ des résidents de New Waterford, Whitney Pier, Sydney Mines et North Sydney ont entendu parler du PIEC au cours des années 1-3. Bien que ce taux ait été légèrement plus bas à Dominion et Glace Bay (environ le quart), il était

considérablement plus élevé que celui du niveau de sensibilisation observé dans les sites de comparaison, soit moins de 20 %. Ces taux se sont maintenus pendant le reste de l'étude, bien qu'ils se soient accrus d'environ 40 % à Sydney Mines et North Sydney. À la fin de l'enquête de suivi en 2006, la sensibilisation au PIEC dans les collectivités du programme était demeurée supérieure à celle des sites de comparaison.

Au nombre des résidents sensibilisés au programme, plus de 90 % appuyaient le PIEC et ce taux est demeuré constant pendant la durée du projet. Toutefois, l'intensité de l'appui a été variable; les niveaux d'appui les plus élevés ont été observés à New Waterford et Sydney Mines où 60 % des résidents ont affirmé qu'ils appuyaient fortement le PIEC, comparativement à moins de la moitié des résidents dans d'autres collectivités du programme. L'appui aux conseils communautaires et les opinions sur l'efficacité de ces conseils étaient variables. Il faut souligner que le pourcentage des personnes sensibilisées à leur conseil local et qui ont affirmé que la réceptivité de ce conseil à la collectivité était bonne ou très bonne variait entre deux tiers à New Waterford, Sydney Mines et North Sydney et moins de la moitié à Glace Bay et Whitney Pier.

Les collectivités ont eu un niveau élevé de participation au PIEC, ce qui s'est avéré une ressource importante pour les organisations et l'accroissement de l'interaction entre les résidents.

Il est possible que la sensibilisation et l'appui accrus au programme puissent avoir créé des niveaux plus élevés de participation aux activités du PIEC et d'interaction entre les résidents (non participants), ce qui augmenterait la possibilité d'atteindre les effets reliés au processus dans certaines collectivités du programme. La figure S.2 montre que les niveaux de participation reliés au PIEC à New Waterford, Sydney Mines, Whitney Pier et North Sydney étaient considérablement plus élevés que ceux observés dans les sites de comparaison, ce qui représentait une importante ressource pour les collectivités du programme à mesure qu'elles mettaient en œuvre le PIEC.

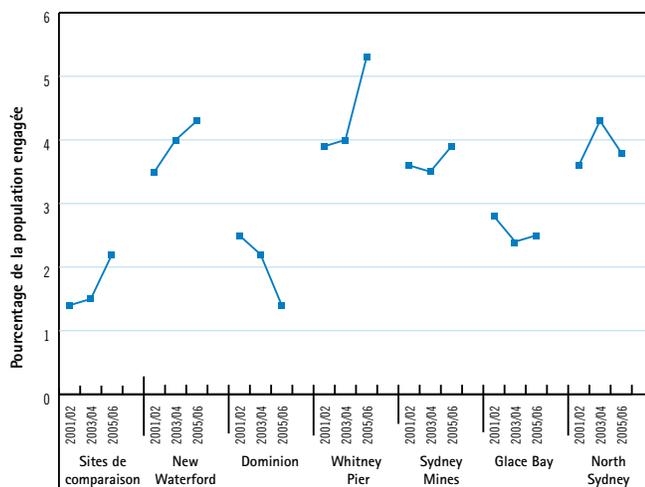
Les collectivités ont réussi à mobiliser les organisations locales afin d'élaborer des projets pour embaucher les travailleurs du PIEC.

Plus de 250 organisations locales ont été mobilisées par les collectivités du programme afin d'élaborer des projets d'embauche pour les participants du PIEC. L'évidence semble indiquer qu'en raison de l'appui limité en capital et des délais relativement

courts pour l'élaboration des projets en fonction du modèle du PIEC, les collectivités du programme se sont surtout appuyées sur des organisations existantes des secteurs à but non lucratif et bénévole pour élaborer des projets. Bien que certains nouveaux partenariats aient été créés, la plupart des projets communautaires étaient un prolongement des activités qui existaient déjà dans les organismes à but non lucratif.

La collectivité de Dominion a été incapable de maintenir son élan initial et n'a pas été en mesure de mobiliser les organisations locales afin d'élaborer des projets. L'évidence semble indiquer qu'il a été impossible d'obtenir le nombre indispensable de personnes dans cette petite collectivité afin qu'il y ait l'engagement et la mobilisation nécessaires et soutenues pour élaborer des projets, du moins, dans le délai prescrit de 24 mois.

Figure S.2 : Pourcentage d'engagement en faveur du PIEC au cours des deux dernières années, par collectivité



Source : Calculs issus des phases 1-3 de l'enquête communautaire du PIEC.

Le produit : l'élaboration du projet et la création d'emplois

Dans le cadre du PIEC, les collectivités ont réussi à élaborer des projets dans une variété de secteurs tout en offrant aux participants des postes dans un éventail de professions.

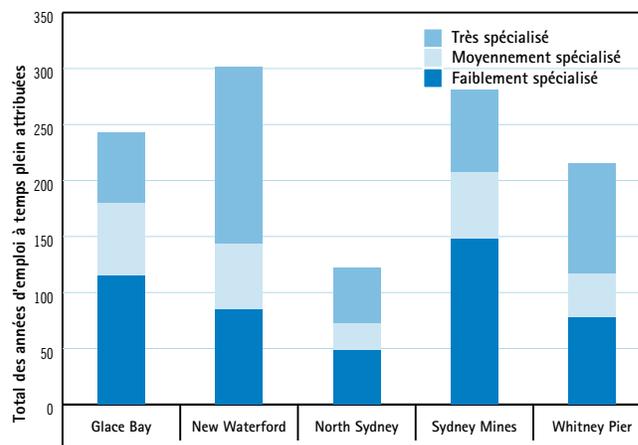
Au cours de l'étude, les collectivités du programme ont créé 295 projets qui ont répondu à une vaste gamme de besoins communautaires. Ces projets ont généré environ 1 300 postes dans les 10 catégories de la Classification nationale des professions (CNP), ce qui représente environ 2 100 affectations. Les projets du PIEC ont permis aux participants d'acquérir un emploi intéressant compte tenu du niveau de compétence et de la variété du travail offert.

La plupart des collectivités du programme ont réussi à créer au moins certains emplois plus spécialisés.

La figure S.3 montre la variation des ressources reliées au PIEC et attribuées aux collectivités du programme en fonction du nombre d'années-travailleurs et des niveaux de compétence des emplois créés par les projets approuvés par les conseils communautaires respectifs.

En dépit d'une certaine variation quant à l'échelle des projets, toutes les collectivités du programme, à l'exception de Dominion, ont été en mesure de créer des emplois non seulement intéressants pour les participants, mais qui avaient une valeur ajoutée significative pour les parrains de projets. Contrairement aux programmes classiques de création directe d'emplois qui offrent des emplois uniformes, faiblement spécialisés, le PIEC a pu fournir un éventail de professions moyennement spécialisées et très spécialisées.

Figure S.3 : Années d'emploi à plein temps attribuées, par collectivité et par niveau de compétence

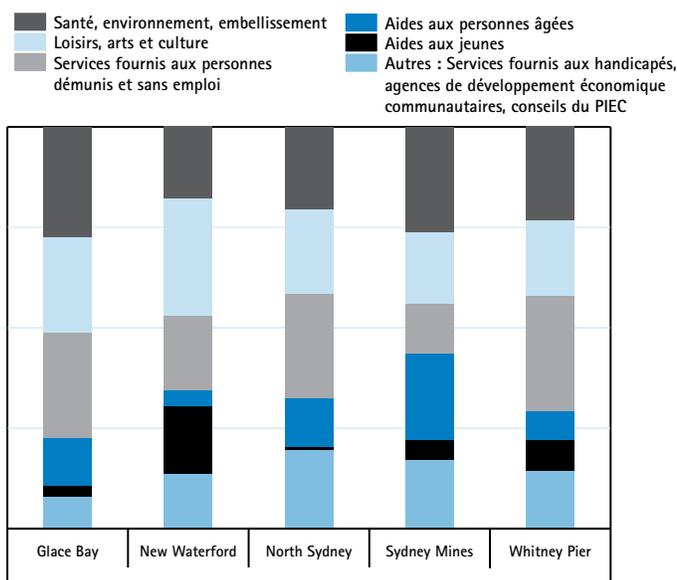


Source : Calculs établis à partir des données du Système d'information sur la gestion du programme (SIGP).

Chaque collectivité a élaboré un éventail semblable de projets; certains ont été profitables pour les résidents tandis que d'autres étaient conçus pour des secteurs particuliers qui avaient des besoins.

La figure S.4 montre comment les collectivités du programme ont attribué aux divers secteurs les ressources reliées au PIEC. Presque la moitié de ces ressources ont été attribuées aux deux plus importantes catégories de projets dans chaque collectivité. La première était l'environnement, l'embellissement et la santé; la deuxième comprenait les loisirs, les arts et la culture. Les collectivités du programme ont aussi élaboré des projets destinés à certains sous-groupes dont les personnes âgées ou à faible revenu et les jeunes. Les projets de prestation de services aux personnes âgées portaient sur les domaines suivants : aide pour les soins de santé ou pour mener une vie indépendante, loisirs et protection des droits. Les projets destinés aux jeunes avaient trait aux établissements d'enseignement, aux associations récréatives et athlétiques, aux maisons de jeunes, aux organismes religieux et aux événements spéciaux conçus pour les jeunes. La troisième plus importante catégorie de projets concernait les services aux personnes pauvres : banques alimentaires, refuges, associations d'habitation, centre de traitement des demandes de résidence et organismes de bienfaisance variés.

Figure S.4 : Pourcentages d'années d'emploi attribuées, par collectivité et par secteur bénéficiaire



Source : Calculs établis à partir des données du SIGP.

Sommaire des effets sur la collectivité

On s'attendait à ce que l'effet du PIEC sur les collectivités du programme provienne de deux sources : du processus de participation, d'organisation et de mobilisation de chaque collectivité et du produit ou des retombées des projets. Compte tenu des différences considérables parmi les collectivités du programme au début du processus de même que de l'ampleur et des types de projets mis en œuvre, cette variation peut appuyer encore plus le lien entre le PIEC et certains changements dans la collectivité qui ont été observés dans le cadre de la méthodologie quasi-expérimentale.

Les parrains des projets ont noté des améliorations importantes au niveau de leur capacité à accomplir leur mission et à s'engager dans une planification à plus long terme.

Les effets sur la capacité des parrains de projets furent facilement observés. Ces personnes ont affirmé que la disponibilité des travailleurs échelonnée sur plusieurs années donnait un appui significatif à la mission des parrains de projets et qu'elle les aidait à s'engager dans une planification à plus long terme qui n'aurait pas été possible avec les subventions annuelles renouvelables. Il semble que le PIEC a répondu à deux besoins essentiels des organismes à but non lucratif : la disponibilité des ressources humaines et des modalités de financement souples à plus long terme.

On a remarqué qu'il y a eu des gains de capacité dans certaines dimensions comme au niveau de la disponibilité d'une quantité suffisante de travailleurs qualifiés et d'autres ressources d'appoint pour aider à la gestion des projets. De plus, près des trois quarts des parrains de projets interrogés ont affirmé que le PIEC avait contribué à améliorer leur aptitude à établir un réseau de communications avec d'autres personnes et organisations dans leur collectivité. Les participants ont aidé de façon particulière les organisations qui travaillaient dans le domaine de l'action communautaire.

Les résidents ont plus été en mesure de maintenir le capital social.

Le PIEC semble avoir engendré des améliorations pour un certain nombre d'autres résultats déterminants quant à la capacité de la collectivité. Les résidents des collectivités



du programme ont amélioré leur capital social relativement aux ressources accessibles dans leurs réseaux et aux caractéristiques structurelles de leurs réseaux. Ils ont éprouvé des diminutions moins importantes du nombre de liens qu'ils avaient établis avec des soutiens sociaux et des améliorations légèrement plus importantes de la densité de leurs réseaux par rapport à ce qui a été observé dans les sites témoins.

Des améliorations ont été observées pour différents indicateurs de la cohésion sociale et de l'inclusion des résidents dans la vie communautaire locale.

La cohésion sociale a progressé dans plusieurs collectivités participant au programme. Les augmentations ont été légèrement plus conséquentes au niveau de la confiance entre résidents et de l'ampleur de l'attachement aux valeurs locales. En ce qui concerne l'inclusion, des résidents de plusieurs collectivités du programme ont amélioré l'accès à leurs collectivités, notamment en améliorant les moyens de transport et les services de garde à l'enfance mis à la disposition des citoyens, tout en s'impliquant davantage dans la vie communautaire locale, notamment par le biais des associations ou en devenant membres d'organismes et de groupes divers.

Des améliorations de plusieurs autres indicateurs sociaux ont été observées dans des domaines qui correspondent aux services fournis par le plus grand groupe de projets du PIEC.

Plusieurs collectivités du programme ont fait état de légères améliorations pour un certain nombre d'indicateurs supplémentaires de la situation sociale. Notamment, plusieurs indicateurs positifs de l'amélioration des quartiers et de la qualité des logements ont été observés dans des collectivités du programme. Par exemple, la diminution des sites disgracieux et des réparations devant être effectuées dans des biens immobiliers a été plus importante, ce qui témoigne d'une adéquation avec l'objectif plus large des projets mis en œuvre dans les collectivités en matière d'environnement et d'embellissement. D'autre part, une amélioration des procédures d'auto-évaluation de la santé et du niveau général de satisfaction de la collectivité a été observée dans deux collectivités du programme.

Un certain nombre d'évolutions positives ont également été enregistrées parmi des sous-groupes considérés comme hautement prioritaires par les collectivités, notamment les jeunes et les personnes âgées.

Dans les collectivités qui ont consacré le plus grand nombre de leurs ressources du PIEC à des projets centrés sur les jeunes, ces derniers ont fait état d'un certain nombre d'effets positifs – notamment une amélioration importante et durable de leurs réseaux sociaux ainsi qu'un renforcement des liens de confiance – supérieurs en tout état de cause à ceux observés dans les sites témoins. Les investissements réalisés dans certaines collectivités en faveur des projets destinés aux personnes âgées semblent également s'être traduits par des améliorations du capital social et de la confiance. Quelques-uns des meilleurs résultats en termes de santé ont été enregistrés dans au moins une des collectivités du programme.

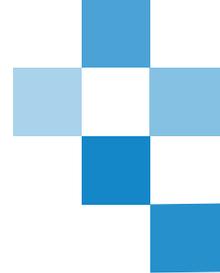
Peu de changements relatifs aux conditions économiques du marché local peuvent être reliés de façon fiable au PIEC.

En ce qui concerne les conditions économiques, peu de différences significatives de changement quant aux taux d'emploi, aux salaires, aux revenus ou à l'expansion de l'activité économique à travers les collectivités du programme peuvent être reliées au PIEC. Dans quelques collectivités du programme, on a noté une augmentation légèrement plus élevée des taux d'emploi à plein temps, des heures de travail et de la distribution du revenu. Toutefois, ces différences étaient minimes compte tenu de l'envergure et de la distribution des projets du PIEC; ce type de données ne peut être relié de façon fiable au programme.

En conclusion

Les collectivités peuvent-elles créer des projets de développement utiles qui offrent des possibilités de travail intéressantes pour les chômeurs?

Les résultats suggèrent que les collectivités **peuvent** participer, organiser et mobiliser efficacement leurs ressources pour élaborer des projets qui fournissent non seulement un emploi intéressant aux participants, mais qui portent sur une gamme de besoins relatifs au développement communautaire local. Toutefois, les résultats font aussi valoir l'importance de la capacité existante et, possiblement, de seuils minimaux quant à la population et à la taille de l'organisation du troisième secteur pour que la participation et la mobilisation soient efficaces.



L'évidence semble aussi indiquer qu'en raison de l'appui limité en capital et des délais relativement courts pour l'élaboration des projets en fonction du modèle du PIEC, les collectivités du programme se sont surtout appuyées sur des organisations existantes des secteurs à but non lucratif et bénévole pour élaborer des projets. Les projets du PIEC ont permis de créer des emplois intéressants pour les participants quant au niveau de compétence et à la nature variée du travail offert.

La planification et la gestion de ces projets contribuent-elles à la croissance de la capacité locale et au développement à plus long terme de la collectivité en renforçant l'économie sociale et l'économie de marché?

Les résultats de l'étude quasi-expérimentale des effets sur la collectivité indiquent que les changements positifs sont prépondérants dans les collectivités du programme et qu'il y a des améliorations de la capacité locale et des conditions sociales conformément aux attentes décrites dans la théorie du changement. Les changements positifs étaient plus importants dans les collectivités qui ont eu plus de succès à organiser et mobiliser les ressources locales et à élaborer des projets dans le cadre du PIEC.

Les effets positifs sur la capacité des organismes de parrainage furent ceux qui ont été le plus facilement observés. Les parrains des projets ont affirmé que la disponibilité des travailleurs du PIEC, échelonnée sur plusieurs années, donnait un appui significatif aux missions des organismes de parrainage et qu'elle les aidait à s'engager dans une planification à plus long terme qui n'aurait pas été possible avec les programmes de subventions annuelles renouvelables. Il semble que le PIEC a répondu à deux besoins essentiels des organismes à but non lucratif : la disponibilité des ressources humaines et des modalités de financement souples à plus long terme.

En plus de la capacité organisationnelle, le PIEC semble avoir produit un certain nombre d'autres résultats déterminants quant à la capacité communautaire. L'évidence semble indiquer que les résidents des collectivités du programme ont amélioré leur capital social, y compris la structure de leurs réseaux sociaux et les liens aux ressources de ces réseaux par rapport aux collectivités qui ont servi à établir une comparaison. La cohésion sociale a augmenté de façon marquée pour au moins une mesure, soit celle de l'amélioration en général de la confiance entre les résidents dans la plupart des collectivités du programme. De plus, des améliorations encore plus marquées pour un nombre de mesures relatives à la participation et à l'accès quant à l'inclusion sociale ont été observées dans

les collectivités du programme. En plus d'augmenter directement la participation de la collectivité pendant l'organisation des conseils locaux, le PIEC peut avoir encouragé, du moins dans une certaine mesure, les activités associatives et l'appartenance à des organismes communautaires.

Bien que cette étude révèle qu'il y a peu d'effets définitifs du PIEC sur les résultats du marché global au niveau communautaire, il faut noter que des effets positifs ont été observés pour les organismes du secteur bénévole, le capital social des résidents et, à un moindre degré, la cohésion et l'inclusion sociales. Bien que chaque élément soit important en soi à titre de mesure des conditions sociales des collectivités, ces éléments jouent un rôle essentiel dans la capacité plus vaste de la collectivité. Toute amélioration dans ces domaines pourrait « faire démarrer l'engrenage » de l'économie sociale et fournir l'appui aux futurs efforts de développement de la collectivité.

Prochain rapport final

Ce rapport n'examine qu'une dimension de l'évaluation globale du programme. Le deuxième élément du programme a trait aux impacts du PIEC sur les travailleurs. Les rapports antérieurs ont examiné ces impacts pendant la période d'admissibilité au programme de trois ans. Un rapport final présentera les impacts postérieurs du programme sur les participants une année après la fin de leur admissibilité au programme. Ce rapport intégrera les résultats de l'étude des effets sur les collectivités et présentera une analyse avantages-coûts détaillée pour déterminer dans l'ensemble la valeur sociétale nette du programme.

Publications sur le PIEC

Rapport complet

Mobiliser les collectivités pour le développement local : L'évaluation des effets du Projet d'innovation en emploi communautaire sur les collectivités, par David Gyarmati, Shawn de Raaf, Boris Palameta, Claudia Nicholson, Taylor Shek-Wai Hui, Darrell Kyte, et Melanie MacInnis (mai 2008).

Autres publications sur le PIEC

L'amélioration des compétences, des réseaux et des moyens de subsistance grâce à l'emploi communautaire : Les impacts du Projet d'innovation en emploi communautaire sur une période de trois ans, par David Gyarmati, Shawn de Raaf, Claudia Nicholson, Boris Palameta, Taylor Shek-Wai Hui, et Melanie MacInnis (octobre 2007).

Le Projet d'innovation en emploi communautaire : Conception et mise en œuvre, par John Greenwood, Claudia Nicholson, David Gyarmati, Darrell Kyte, Melanie MacInnis, et Reuben Ford (décembre 2003).

A model of social capital formation (document de travail 03-01 publié en anglais seulement) par Cathleen Johnson (janvier 2003).

A review of the theory and practice of social economy/Économie sociale in Canada (document de travail 02-02 publié en anglais seulement) par William A. Ninacs avec le concours de Michael Toye (août 2002).

Bureau d'Ottawa

55, rue Murray, bureau 400
Ottawa (Ontario) K1N 5M3
Tél. : 613.237.4311

Télééc. : 613.237.5045

Bureau de Vancouver

100, rue Pender Ouest, bureau 202
Vancouver (Colombie-Britannique) V6B 1R8
Tél. : 614.601.4070

Télééc. : 604.601.4080

Visitez notre site Web au www.srdc.org

