

***Évaluation du
Fonds transitoire pour la création
d'emplois (FTCE)
(Phase I)***

Rapport final

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

Octobre 1998

also available in english
SP-AH070F-10-98

Remerciements

La présente étude d'évaluation a été réalisée par les Associés de recherche Ekos inc., sous la direction de la Direction générale de l'évaluation et du développement des données (EDD) du ministère de Développement des ressources humaines Canada (DRHC).

Les représentants d'EDD aimeraient remercier tous ceux qui ont participé à la réalisation de cette étude, en particulier Denise Camus et Denise Amyot, de la division Marché du travail - initiatives et opérations de la Direction du marché du travail, ainsi que Don Wilson et Jerry Wilson, de la Direction de la Politique de l'élaboration du marché du travail de Politique stratégique, à DRHC. Ces personnes ont fourni une aide et une rétroaction fort utiles aux responsables de l'évaluation. Nous aimerions également remercier les gestionnaires de programme ainsi que les promoteurs des projets du FTCE qui ont participé aux sondages et aux entrevues réalisés dans le cadre de l'évaluation. Les données qu'ils ont fournies ont permis d'améliorer le contenu du présent rapport.

Table des matières

Sommaire.....	i
Réponse de la Direction.....	v
1.0 Introduction	1
1.1 Contexte	1
1.2 Description du programme	1
1.3 Objectifs et questions de l'évaluation	2
1.4 Méthodologie.....	3
1.5 Organisation du rapport	4
2.0 Participation	5
2.1 Profil des promoteurs	5
2.2 Profil des projets.....	6
2.3 Financement des projets	6
3.0 Mise en œuvre du programme	11
3.1 Promotion du programme	11
3.2 Processus d'approbation.....	12
3.3 Les partenariats	13
3.4 Contrôle et suivi	14
3.5 Chevauchements et doubles emplois.....	15
3.6 Satisfaction.....	16
3.7 Leçons apprises	17
4.0 Répercussions	23
4.1 Création d'emplois.....	23
4.2 Durabilité	27
4.3 Incrémentalité.....	28
4.4 Coût de la création d'emplois.....	29
4.5 Estimation du nombre total d'emplois créés par le FTCE d'ici mars 1999	32
5.0 Conclusions.....	35

Sommaire

I. Contexte

En 1996, d'importantes réformes ont été apportées au Régime d'assurance-emploi (a.-e.) au Canada et elles ont eu des répercussions sur l'admissibilité aux prestations de même que sur le montant et la durée de celles-ci. Pour aider les régions à chômage élevé du Canada qui ont été le plus touchées par ces changements, Développement des ressources humaines Canada (DRHC) a mis sur pied, en juillet 1996, le Fonds transitoire pour la création d'emplois (FTCE), conçu pour offrir du soutien aux collectivités touchées en favorisant un développement économique durable par le biais d'initiatives de partenariat et d'un climat propice aux investissements. Pour être admissible au financement du FTCE, les projets doivent répondre à certains critères et être approuvés par divers partenaires à plusieurs niveaux. Pendant la durée du programme, une somme totale de 300 millions de dollars sera distribuée aux collectivités pour la création de nouveaux emplois durables.

II. Questions d'évaluation

L'objet de cette étude était de recueillir des données préliminaires pour déterminer dans quelle mesure le FTCE a réussi à répondre à ses objectifs. L'information recueillie et présentée ici se veut une réponse à quatre questions posées par Développement des ressources humaines Canada :

1. Quelle est la nature des projets qui ont été approuvés?
2. Combien d'emplois ont été créés, et de quels genres étaient-ils?
3. Le financement du FTCE était-il nécessaire?
4. Dans quelle mesure les projets sont-ils autosuffisants sur le plan financier?

III. Méthodologie

La Phase I de l'évaluation du Fonds transitoire pour la création d'emplois a reposé sur trois méthodes :

- un examen de la documentation du programme et des données administratives, qui a permis aux examinateurs de bien comprendre le programme, d'évaluer ses activités et d'établir une base de sondage pour l'enquête auprès des promoteurs des projets;
- trente entrevues auprès de personnes-ressources de premier plan, notamment des représentants du personnel de DRHC à l'administration centrale; des consultants régionaux du FTCE; des agents locaux des Centres de ressources humaines du

Canada (CRHC); des représentants provinciaux et territoriaux ayant participé à l'examen des propositions; et d'autres organismes partenaires, notamment les agences régionales de développement économique (p. ex., l'Agence de promotion économique du Canada atlantique [APECA]); et

- un sondage auprès des promoteurs des projets qui a été fait par téléphone avec 301 promoteurs tirés de la base de données administratives du programme. Parmi les 301 promoteurs interviewés, 116 représentaient des projets achevés et 185 des projets en cours.

Il convient de faire deux remarques au sujet de l'étude. Premièrement, de nombreux projets en sont encore aux premières étapes de la mise en œuvre; moins de 40 pour cent des projets visés par la présente évaluation étaient terminés au moment de l'entrevue. Deuxièmement, même les projets achevés le sont depuis relativement peu de temps (la majorité des projets terminés ont pris fin entre janvier et mars 1998). Par conséquent, il a été impossible de faire une évaluation complète des répercussions et des effets, particulièrement en ce qui concerne la durabilité des emplois, ni de faire un bilan exhaustif.

IV. Principales conclusions

Quelle est la nature des projets qui ont été approuvés?

Le profil des projets parrainés par le FTCE confirme, comme on s'y attendait, que les activités du programme se sont concentrées dans les régions à chômage élevé, particulièrement dans les provinces de l'Atlantique et au Québec. La majorité des projets ont été dirigés par des promoteurs du secteur privé provenant de petites et moyennes organisations. Les projets sont axés sur des industries comme la fabrication, le tourisme / l'accueil et l'industrie primaire, notamment la sylviculture et l'aquaculture. La plupart des projets visent la création de nouveaux emplois par le biais de la mise sur pied de nouvelles entreprises ou de l'expansion d'activités existantes.

En général, le financement des projets provenait de diverses sources, notamment le gouvernement et des promoteurs du secteur privé. Sur l'ensemble des projets, le FTCE représente environ 14 pour cent du coût total de chaque projet. Cette proportion est plus élevée pour les projets dont les coûts sont moindres. Le financement du FTCE est souvent utilisé pour les dépenses de main-d'œuvre, alors que les investissements d'autres programmes ou du secteur privé servent à couvrir les dépenses en capital.

Le programme met largement l'accent sur les partenariats avec d'autres organismes gouvernementaux et communautaires, ce qui est considéré comme un point fort du FTCE. Même si la promotion du Fonds est l'un des aspects du programme qui présente certaines lacunes, la sollicitation de clients intéressés ne s'est pas révélée problématique. Il peut cependant y avoir certaines faiblesses au chapitre de l'égalité d'accès. Les promoteurs des

projets et les partenaires de la mise en œuvre sont généralement satisfaits du programme, même si certains ont exprimé des préoccupations au sujet de la longueur du processus d’approbation et du fait que, dans certains cas, des facteurs politiques sont entrés en jeu. On a également constaté certains besoins, notamment un meilleur suivi de la durabilité des projets, l’amélioration de la reddition des comptes (établissement de liens entre les sommes versées par le FTCE et les relevés de paye) et la nécessité d’éviter les chevauchements avec d’autres programmes de développement économique.

Combien d’emplois ont été créés, et de quels genres étaient-ils?

Au total, 25 emplois ont été créés par projet (achevé), ce qui représente un coût d’environ 7 500 \$ par emploi. Compte tenu de facteurs comme les équivalents temps plein et l’incrémentalité¹, ces chiffres doivent être rajustés à 15,54 emplois par projet et 12 000 \$ par emploi. Ces chiffres concernant la création d’emplois ont été calculés en fonction de la centaine de projets FTCE qui avaient été achevés au moment de l’enquête. Comme ces projets sont terminés depuis relativement peu de temps, il est impossible d’établir adéquatement, du moins pour l’instant, la mesure dans laquelle ces emplois sont durables.

Une comparaison des données du sondage au sujet des projets achevés et des données administratives du programme pour les mêmes projets révèle que le niveau de création d’emplois est en grande partie conforme aux chiffres prévus dans les contrats initiaux. En extrapolant à partir des données du sondage, on obtiendrait, pour l’ensemble des dépenses de programme du FTCE, la création réelle de 29 500 emplois, ou de 22 000 emplois incrémentiels, ou de 18 500 emplois incrémentiels à temps plein.

La majorité des emplois créés sont des postes permanents à longueur d’année. Ils se retrouvent surtout dans les catégories des emplois de spécialisation moyenne et emplois de manoeuvre et dans les catégories des métiers spécialisés, et les salaires offerts sont supérieurs au minimum.

Le financement du FTCE était-il nécessaire?

L’incrémentalité des emplois créés grâce au financement du FTCE a été établie d’après les estimations des promoteurs des projets eux-mêmes. Dans environ le quart des cas, l’incrémentalité est douteuse. Les projets dont l’incrémentalité est plus élevée sont les projets dont les promoteurs provenaient du secteur public, les projets dans l’industrie du tourisme / de l’accueil, les projets dont une proportion plus élevée des coûts est assumée par le FTCE et les projets dans les collectivités plus petites.

¹ Emplois supplémentaires créés grâce au financement du programme.

Dans quelle mesure les projets sont-ils autosuffisants sur le plan financier?

L'autosuffisance financière et la mesure dans laquelle les emplois créés en vertu du FTCE seront durables sont les deux questions auxquelles il est le plus difficile d'apporter une réponse pour l'instant. Comme il en a déjà été question, il y a peu de projets achevés jusqu'à maintenant et les projets achevés ne le sont que depuis peu de temps. Par conséquent, les conclusions relatives à leur durabilité relèvent surtout de la spéculation. Les premiers résultats sont positifs en ce qui concerne la durabilité des emplois. Parmi les projets achevés, les promoteurs s'attendent à ce que la majorité des emplois créés (84 pour cent) existent encore au bout de 18 mois. Par ailleurs, un répondant sur cinq pense qu'il faudrait un financement supplémentaire pour que le projet puisse se poursuivre et (ou) prendre de l'expansion. En ce qui concerne le financement futur, on s'attend à ce que ce soient les investisseurs du secteur privé qui apportent les plus grandes contributions.

V. Conclusions générales

Les résultats de cette évaluation du FTCE sont pour la plupart positifs. Les promoteurs des projets et les personnes chargées de la mise en œuvre du FTCE sont satisfaits du programme et impressionnés par sa souplesse, sa rigueur et son approche de partenariat. La longueur du processus d'approbation et l'équité d'accès au programme sont les préoccupations les plus importantes qui ont été soulevées en ce qui concerne la mise en œuvre. De nombreux répondants seraient en faveur de la délégation de pouvoirs plus nombreux au niveau local, pour faciliter ce processus.

Les emplois créés par le programme correspondent généralement aux niveaux cibles prévus à l'origine par les promoteurs dans leurs contrats avec DRHC. Les emplois créés sont de qualité moyenne à élevée. La plupart devraient encore exister dans 18 mois. Il faudra cependant faire un suivi plus poussé du programme pour vérifier la durabilité des emplois à plus long terme.

Selon l'évaluation, il conviendrait d'accorder de l'attention à la question de l'incrémentalité à l'avenir. Pour un petit nombre des projets (environ le quart), le financement du FTCE n'a eu aucune influence sur la création d'emplois. La présente recherche montre que le programme devrait continuer de mettre l'accent sur les petites et moyennes organisations, mais qu'il devrait améliorer son efficacité en ciblant plus soigneusement les projets qui n'ont pas accès à d'autres options en matière de financement. Les questions du chevauchement éventuel avec d'autres programmes de prêts remboursables seraient également réglées si on prenait les mesures nécessaires pour que le FTCE devienne le programme « dernier payeur ».

Réponse de la Direction

La Direction du marché du travail a examiné l'évaluation du Fonds transitoire pour la création d'emplois (FTCE) terminée en septembre 1998 et elle entérine entièrement les conclusions. La Direction se réjouit de commentaires favorables exprimés par les parrains et les parties intéressées au sujet du programme. Selon l'évaluation, le Fonds réussit à créer des emplois réels à un coût raisonnable, et les parrains et les parties intéressées en sont satisfaits et en recommandent la prolongation.

L'évaluation contient un certain nombre de suggestions visant l'amélioration de l'exécution et des résultats du programme. La Direction du marché du travail accepte ces suggestions. Dans les mois à venir, elle s'efforcera d'apporter les améliorations nécessaires au programme.

Selon l'évaluation, le FTCE devrait cibler davantage de petits et moyens projets et n'envisager de grands projets que s'il est démontré qu'ils peuvent jouer un rôle stratégique dans la création d'emplois supplémentaires. On entend, dans l'évaluation, par la notion d'emplois supplémentaires, ceux qui n'auraient pas été créés n'eût été le programme, par opposition tout simplement aux nouveaux emplois qui n'existaient pas auparavant. Dans l'avenir, on accordera plus d'attention à la création d'emplois supplémentaires grâce au Fonds. Cet élément sera signalé dans la promotion du FTCE, lequel sera lié plus étroitement à d'autres initiatives d'information sur le marché du travail.

L'évaluation indique également que le FTCE ne devrait pas remplacer d'autres moyens de financement. Il reconnaît que ce mécanisme doit respecter les relations asymétriques entre DRHC et chaque province et territoire, et qu'il ne doit pas imposer des contraintes rigides au programme. La Direction du marché du travail cherchera à trouver d'autres sources possibles de financement qui pourraient convenir davantage à ses activités que le FTCE et à des partenariats de financement possibles qui fonctionneraient de concert avec le Fonds en vue de la création d'emplois supplémentaires. La vigueur du programme réside dans ses nombreux partenariats et la Direction du marché du travail cherchera à les renforcer.

Une troisième conclusion tient à ce qu'il faudrait améliorer le suivi des participants aux projets et recueillir des données sur eux. Le succès du Fonds transitoire a été mesuré selon le nombre d'emplois créés et selon les contributions des partenaires. Les parrains des projets ont indiqué que les emplois créés par le Fonds resteront en place après la cessation du financement. Dans le cadre des autres activités de suivi et d'évaluation, on mettra l'accent sur la durabilité de ces emplois dans le suivi de chacun des travailleurs qui bénéficient du Fonds.

L'évaluation signale que le personnel des Centres de ressources humaines du Canada (CRHC) qui s'occupe du FTCE dans la collectivité devrait recevoir une meilleure formation. La Direction du marché du travail est en voie de prendre des mesures pour leur offrir une formation supplémentaire et des moyens d'auto-apprentissage permanent.

Cette formation permettra au personnel des CRHC de mieux examiner les plans d'entreprise, d'ajouter au savoir-faire des partenaires et d'accélérer le processus d'évaluation des propositions.

La Direction du marché du travail considère l'évaluation comme une occasion de renforcer un programme qui connaît déjà du succès. Les données à recueillir sur les participants aux projets permettront à DRHC de déterminer dans quelle mesure le FTCE aide le gouvernement du Canada à remplir son engagement selon lequel aucun Canadien ne doit être laissé pour compte à l'heure où le pays est en voie de devenir plus prospère.

1.0 Introduction

1.1 Contexte

En 1996, d'importantes réformes ont été apportées au Régime d'assurance-emploi (a.-e.) au Canada et elles ont eu des répercussions sur l'admissibilité aux prestations de même que sur le montant et la durée de celles-ci. Pour aider les régions à chômage élevé du Canada qui ont été le plus touchées par ces changements, Développement des ressources humaines Canada (DRHC) a mis sur pied, en juillet 1996, le Fonds transitoire pour la création d'emplois (FTCE). Il s'agit d'un programme triennal ciblé sur les régions dont le taux de chômage est de 12 pour cent ou plus. Traditionnellement, ces régions ont compté davantage sur l'assurance-emploi que d'autres régions du pays. Pendant la durée du programme, une somme totale de 300 millions de dollars sera distribuée aux collectivités pour la création de nouveaux emplois durables.

Le Fonds transitoire pour la création d'emplois a retenu une approche novatrice en matière de création d'emplois. Il a été conçu pour offrir du soutien aux collectivités touchées en favorisant un développement économique durable par le biais d'initiatives de partenariat et d'un climat propice aux investissements. Les éléments clés de la mise en œuvre du FTCE sont l'effet de levier du financement et une plus grande flexibilité au sujet des genres d'initiatives et d'activités qui peuvent être financées.

1.2 Description du programme

Le FTCE est une initiative de DRHC qui a pour objet de soutenir des activités de création d'emplois dans les régions du pays qui connaissent un chômage élevé. Plus précisément, l'objectif du Fonds est de contribuer à la création d'emplois durables à long terme dans les régions qui présentent de bonnes perspectives de croissance. Par emploi « durable », on entend un emploi qui se poursuit ou qui se répète d'année en année pendant une période indéfinie. Les projets qui démontrent qu'ils créeront des emplois saisonniers correspondant à cette définition sont également admissibles au financement. Le FTCE offre du financement aux promoteurs de projets admissibles, qui peuvent être des particuliers, des organismes communautaires, des entreprises, des conseils de bande ou conseils tribaux ainsi que des organismes du secteur public et du secteur non public.

Le financement du FTCE peut être utilisé pour diverses initiatives et à diverses fins, notamment la mise sur pied d'une nouvelle entreprise; l'expansion d'activités existantes; l'accélération de la création ou de l'expansion d'une entreprise; et le redémarrage d'une usine ou d'une entreprise ou l'évitement de sa fermeture.

Pour être admissibles au financement du FTCE, les propositions doivent répondre à certains critères. Premièrement, les projets doivent être mis sur pied dans des régions où le chômage est élevé (12 pour cent ou plus). Deuxièmement, ils doivent démontrer qu'ils permettront de créer des emplois durables. Troisièmement, les promoteurs des projets et d'autres partenaires doivent assumer au moins 50 pour cent du coût total du projet. Quatrièmement, les propositions doivent être conformes aux plans stratégiques de développement économique de la localité et de la région. Finalement, les propositions doivent avoir l'appui de la province et du député fédéral de la région.

Les plans stratégiques, un partenariat actif et la flexibilité accrue au chapitre de la mise en œuvre du programme sont censés maximiser les extrants en donnant aux partenaires l'occasion d'apporter une contribution en espèces ou en nature aux initiatives partagées; en évitant les chevauchements; et en favorisant une plus grande harmonisation entre les initiatives locales, régionales, provinciales / territoriales et fédérales.

Le partenariat actif est une composante de premier plan du FTCE. Le processus d'approbation des projets du FTCE fait appel à plusieurs partenaires à divers niveaux. Premièrement, les propositions sont soumises au Centre des ressources humaines du Canada (CRHC) de la localité, qui les passe en revue, les analyse et les évalue. Dans le cadre de ce processus d'évaluation, le CRHC consulte des partenaires comme les organismes régionaux de développement économique et le député fédéral de la région. Les propositions dont le financement est recommandé sont ensuite transmises au coordonnateur régional du FTCE, accompagnées d'une lettre du député.

Deuxièmement, les propositions font l'objet d'un examen au niveau régional qui permet de déterminer qu'elles sont conformes aux stratégies régionales et que des fonds sont disponibles. Des consultations provinciales ont lieu au niveau local et (ou) au niveau régional. Les projets recommandés sont signés par le cadre supérieur de la région et transmis au ministre, avec les lettres d'approbation nécessaires du député fédéral et de la province, pour approbation.

Troisièmement, le cabinet du ministre examine la proposition recommandée, obtient plus d'information au besoin et transmet le dossier au ministre. Finalement, le ministre approuve ou rejette la proposition.

1.3 Objectifs et questions de l'évaluation

L'objet de cette étude était de recueillir des données préliminaires pour déterminer dans quelle mesure le FTCE a réussi à répondre à ses objectifs. L'information recueillie et présentée ici se veut une réponse à quatre questions posées par Développement des ressources humaines Canada :

1. Quelle est la nature des projets qui ont été approuvés?
2. Combien d'emplois ont été créés, et de quels genres étaient-ils?

3. Le financement du FTCE était-il nécessaire?
4. Dans quelle mesure les projets sont-ils autosuffisants sur le plan financier?

1.4 Méthodologie

La Phase I de l'évaluation du Fonds transitoire pour la création d'emplois a reposé sur trois méthodes : un examen de la documentation du programme, des entrevues auprès de personnes-ressources de premier plan et un sondage auprès des promoteurs des projets. Chacune de ces composantes est décrite brièvement ci-dessous.

L'examen de la documentation du programme et des données administratives a permis aux examinateurs de bien comprendre le programme et les objectifs de l'étude. Les principaux documents passés en revue ont compris l'Évaluation du Fonds transitoire pour la création d'emplois menée par Conseils et Vérification Canada en 1997; les sommaires de projets financés en vertu du FTCE; de même que les lignes directrices du programme et des modèles de contrat. La base de données administratives de DRHC, qui contient de l'information sur les projets FTCE ayant fait l'objet d'un contrat, a également été consultée en vue de l'établissement d'un profil des activités des projets et de la sélection de la base de sondage aux fins de l'enquête auprès des promoteurs.

Dans le cadre d'un sondage téléphonique, 301 entrevues ont été réalisées auprès de promoteurs de projets ayant reçu des fonds du FTCE. Les répondants avaient été sélectionnés dans la base de données des projets du FTCE. Le taux de réponse au sondage a été de 58 pour cent, de sorte que la marge d'erreur est de plus ou moins 4 pour cent à un seuil de confiance de 95 pour cent (selon la pire éventualité, c'est-à-dire une bipartition 50 / 50). On a ensuite comparé les données recueillies à l'ensemble des projets FTCE représentés par la base de sondage puis on les a pondérées par région, pour en accroître la représentativité. Parmi les 301 promoteurs interviewés, 116 représentaient des projets achevés et 185 des projets en cours.

L'objet des entrevues était de recueillir des indications sur les répercussions préliminaires du FTCE, et notamment sur la mesure dans laquelle le programme a atteint ses objectifs de création d'emplois. Trois grands thèmes ont été abordés dans les entrevues : le profil des projets, leur financement et leurs résultats. Le profil et l'information descriptive du projet indiquaient le genre d'organisation, les partenaires et le genre d'activité. Le financement du projet concernait les genres de dépenses, l'effet de levier pour les partenaires et l'incrémentalité du financement. Les résultats ont été mesurés en fonction du nombre et du genre d'emplois créés.

En ce qui concerne les personnes-ressources de premier plan, 30 entrevues ont été menées auprès de représentants de différents groupes de répondants, pour obtenir un vaste éventail de vues sur les questions abordées, et ce, dans toutes les perspectives. Les répondants comprenaient des représentants du personnel de DRHC à l'administration centrale; des consultants régionaux du FTCE; des agents locaux des CRHC; des

représentants provinciaux / territoriaux ayant participé à l'examen des propositions; et d'autres organismes partenaires, notamment les agences régionales de développement économique (p. ex., l'Agence de promotion économique du Canada atlantique [APECA]). Les entrevues ont porté sur les opinions des répondants au sujet du FTCE, de même que sur la nature et le genre des activités dans leurs régions respectives. Les entrevues ont également servi à recueillir les opinions des répondants sur des facteurs ayant trait à la mise en œuvre du programme, à son efficacité, aux leçons à en tirer jusqu'à maintenant de même qu'aux améliorations à y apporter.

Même si la Phase I de l'évaluation du Fonds transitoire pour la création d'emplois a permis de recueillir de l'information de multiples sources, il convient de faire deux remarques au sujet de l'étude. Premièrement, de nombreux projets en sont encore aux premières étapes de la mise en œuvre; moins de 40 pour cent des projets visés par la présente évaluation étaient terminés au moment de l'entrevue. Deuxièmement, même les projets achevés l'étaient depuis relativement peu de temps (la majorité des projets achevés ont pris fin entre janvier et mars 1998). Par conséquent, il a été impossible de faire une évaluation complète des répercussions et des effets, particulièrement en ce qui concerne la durabilité des emplois, ni de faire un bilan exhaustif.

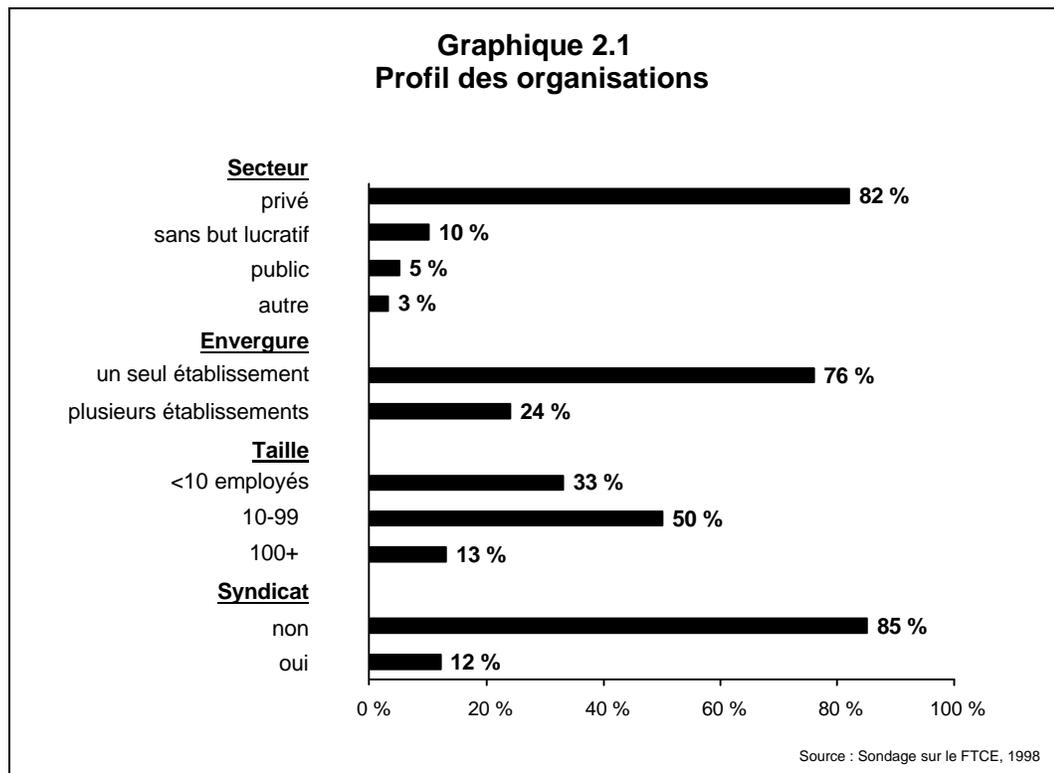
1.5 Organisation du rapport

Le rapport comporte en tout cinq chapitres, dont le présent, qui est le premier. Le chapitre 2.0 porte sur la participation au programme et examine les profils des projets, les promoteurs et le financement. Le chapitre 3.0 traite des questions concernant la mise en œuvre du programme, notamment la promotion dont il a fait l'objet, le processus d'approbation, les partenariats, le contrôle et le suivi, les chevauchements et les doubles emplois, la satisfaction, les points forts et les points faibles; on y trouve également des suggestions quant aux améliorations à y apporter. Le chapitre 4.0 présente les conclusions de l'évaluation au sujet des répercussions et des effets du programme par rapport aux questions de la création d'emplois et de l'incrémentalité. Le chapitre 5.0 résume les résultats de l'étude.

2.0 Participation

2.1 Profil des promoteurs

L'un des objectifs de l'évaluation était d'établir un profil des organisations qui ont reçu des fonds du FTCE et des genres d'activités qui ont été financées dans le cadre du programme. La majorité des promoteurs sont des entreprises du secteur privé (82 pour cent) non syndiquées (85 pour cent) qui comptent un seul emplacement (76 pour cent) (graphique 2.1). Les entreprises privées étaient plus susceptibles que les organismes publics de se retrouver dans le domaine de la fabrication (51 pour cent contre 8 pour cent), tandis que les organismes publics étaient plus susceptibles que les entreprises privées de se retrouver dans le domaine du tourisme (30 pour cent contre 5 pour cent) et dans celui des services sociaux (13 pour cent contre 2 pour cent). De plus, les projets dirigés par des organismes publics étaient plus susceptibles d'être terminés que les projets des entreprises privées (59 pour cent contre 35 pour cent) au moment du sondage. Cela s'explique vraisemblablement par le genre de projets qui avaient été approuvés à l'origine dans le cadre du programme.



En général, le FTCE ciblait les petites et moyennes organisations. La moitié des promoteurs avaient entre 10 et 99 employés (moyennes entreprises), mais une forte proportion (33 pour cent) avaient moins de 10 employés (petites entreprises). Les petites entreprises étaient plus susceptibles que les grandes (plus de 100 employés) et les moyennes de se retrouver dans le secteur du tourisme (18 pour cent contre 5 pour cent et 4 pour cent, respectivement). Inversement, les grandes et moyennes entreprises étaient plus susceptibles que les petites de se retrouver dans le secteur de la fabrication (63 pour cent et 50 pour cent contre 27 pour cent).

2.2 Profil des projets

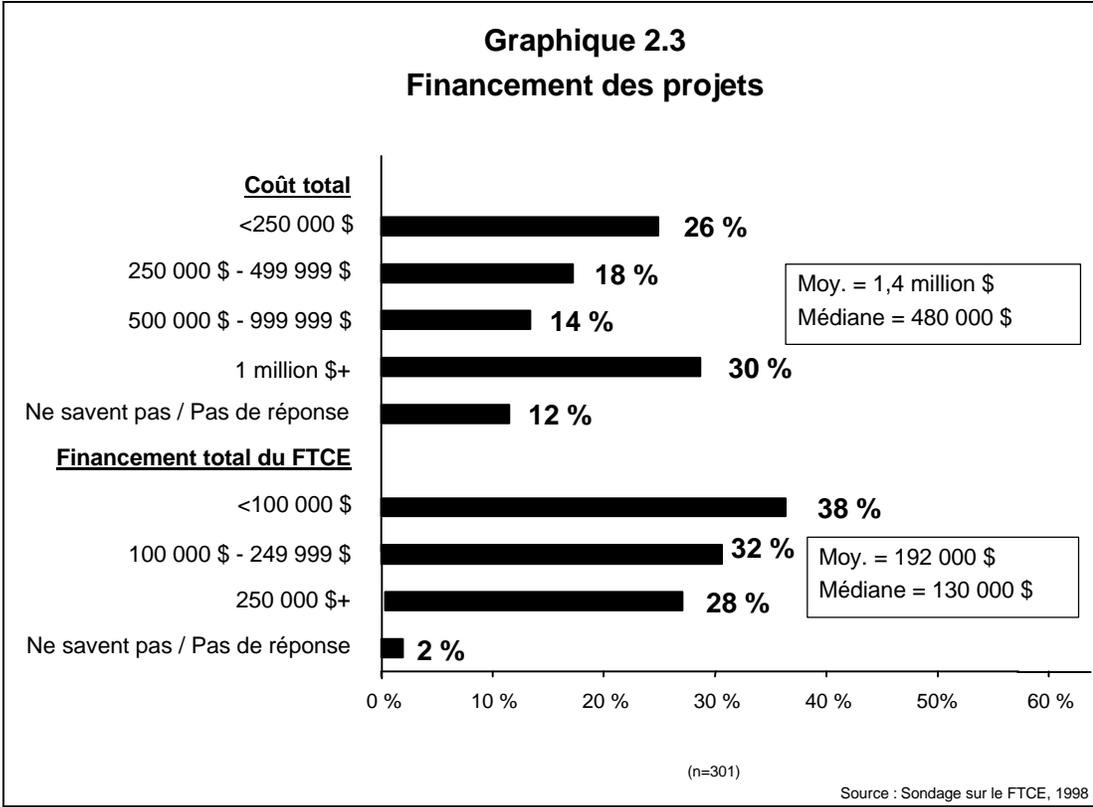
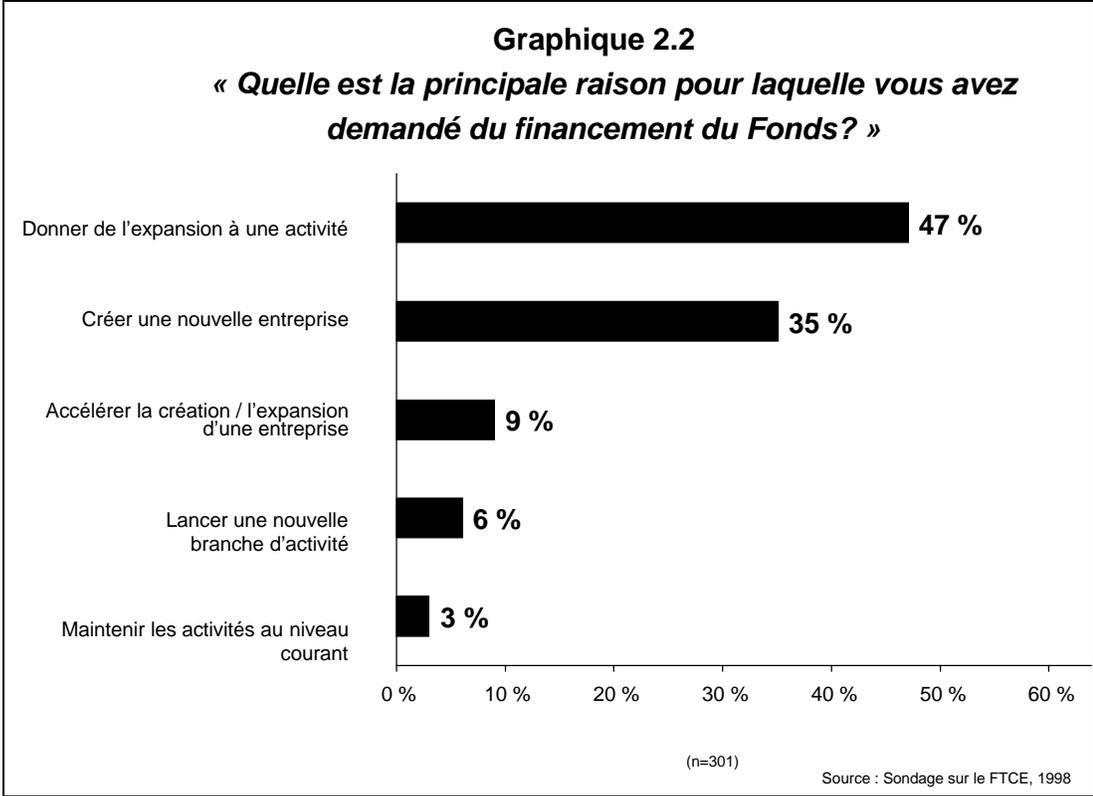
La majorité des promoteurs (94 pour cent) n'avaient signé qu'un seul contrat en vertu du FTCE et au moment du sondage, 37 pour cent de ces projets étaient terminés. Les trois quarts des projets visaient la création de nouveaux emplois et le quart avait pour objet à la fois de créer de nouveaux emplois et d'éviter des licenciements. La plus forte proportion des projets du FTCE se retrouvaient dans les provinces de l'Atlantique (42 pour cent) et au Québec (41 pour cent) et, dans la plupart des cas, il s'agissait d'activités à longueur d'année.

Selon les promoteurs, la principale raison pour laquelle ils avaient demandé du financement du FTCE était de donner de l'expansion à une activité (47 pour cent); venaient ensuite la mise sur pied d'une nouvelle entreprise (35 pour cent), l'accélération de la mise sur pied ou de l'expansion d'une entreprise (9 pour cent) et la diversification (6 pour cent). Selon une faible minorité de répondants (3 pour cent), la principale raison de la demande de financement était de maintenir les activités à leur niveau courant (graphique 2.2).

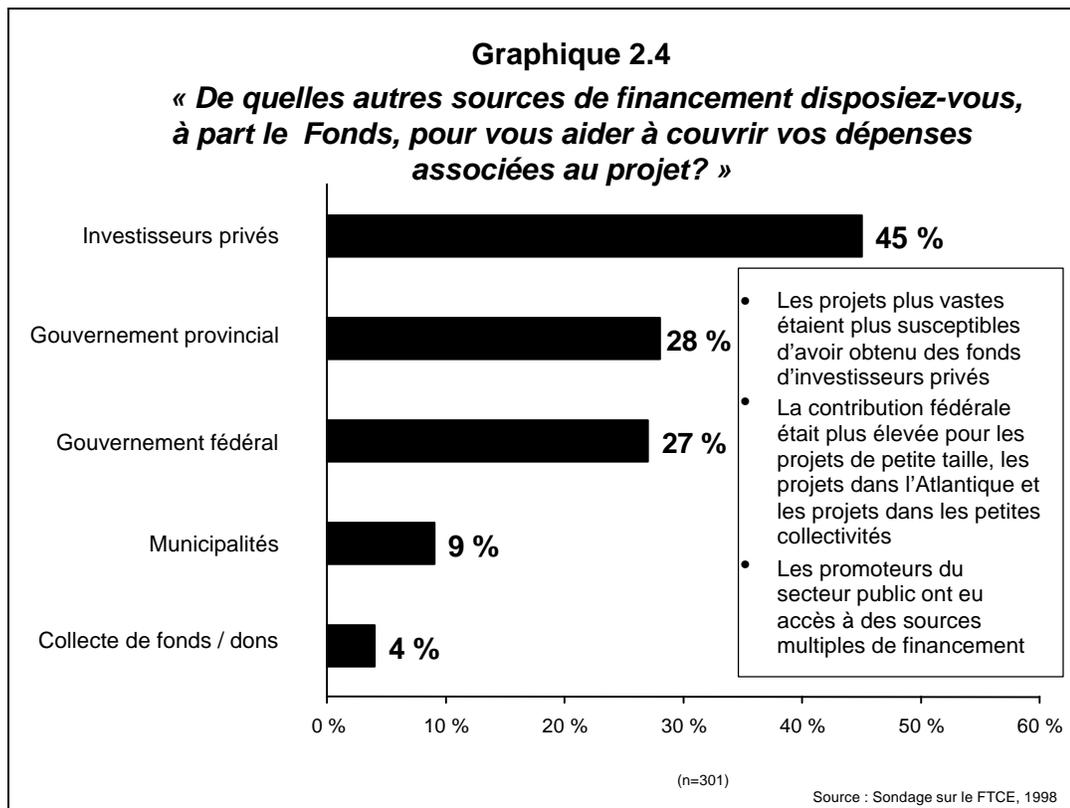
La plus forte proportion des projets se retrouvait dans le domaine de la fabrication (43 pour cent), suivi par le tourisme / l'accueil (14 pour cent), l'aquaculture, la sylviculture, la foresterie et l'agriculture (14 pour cent), les entreprises de technologie (8 pour cent) et les ventes et services (7 pour cent). Les projets étaient plus susceptibles de se retrouver dans le secteur de la fabrication au Québec que dans les provinces de l'Atlantique (63 pour cent contre 29 pour cent); ils étaient par ailleurs plus susceptibles de se retrouver en aquaculture et dans les secteurs primaires connexes dans les provinces de l'Atlantique qu'au Québec (10 pour cent contre 1 pour cent).

2.3 Financement des projets

Pour l'ensemble des projets visés par l'évaluation, les données du sondage montrent que le coût total s'établissait en moyenne à 1,4 million de dollars (graphique 2.3). Cela comprend le financement du FTCE, les contributions des promoteurs et le financement d'autres sources, le cas échéant. Un promoteur sur quatre a signalé que son projet avait coûté moins de 250 000 \$. Par ailleurs, 30 pour cent ont signalé que leur projet avait coûté un million ou plus.



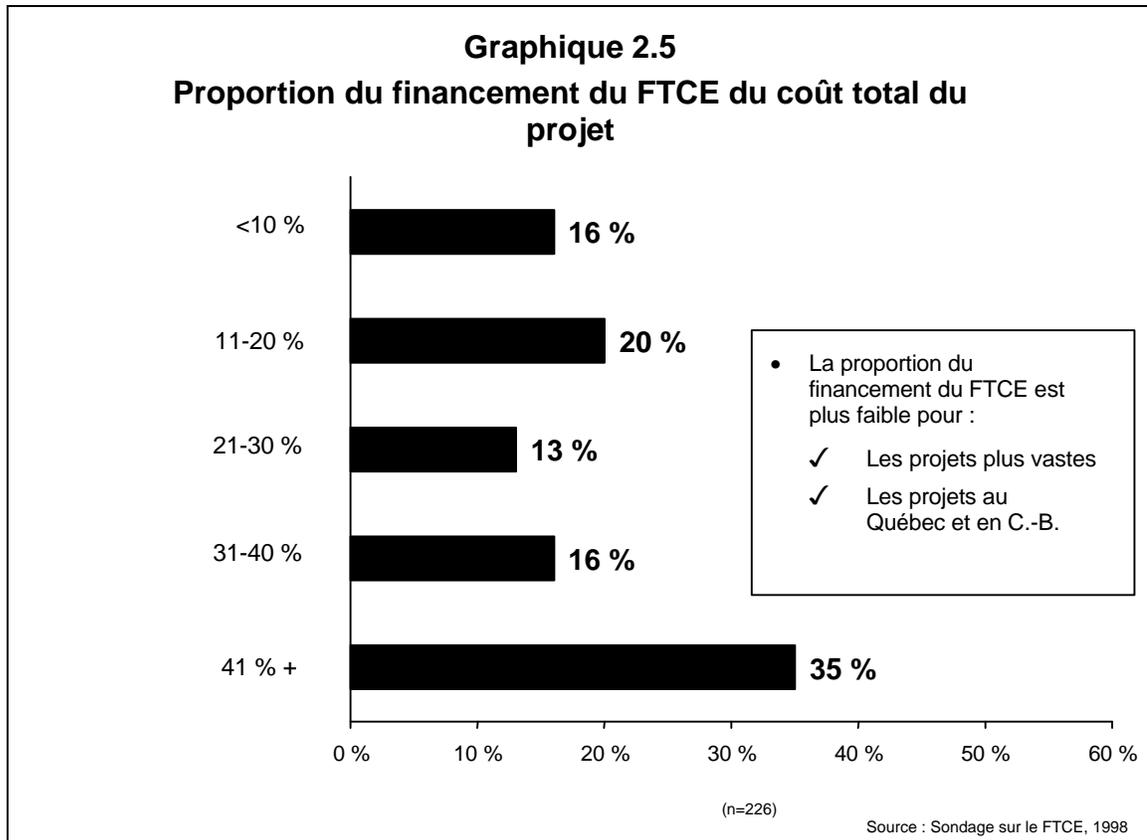
Les sources de financement les plus courantes, abstraction faite du FTCE, étaient les investisseurs privés (45 pour cent), le gouvernement provincial (28 pour cent) et le gouvernement fédéral (27 pour cent) (graphique 2.4). Les projets dans le secteur privé étaient plus susceptibles d'avoir obtenu des contributions d'investisseurs privés, tandis que les promoteurs du secteur public avaient généralement eu accès à des sources multiples de financement public et privé. Parmi les projets plus susceptibles d'avoir reçu une contribution du gouvernement fédéral, on retrouvait les projets de la région de l'Atlantique (vraisemblablement par suite de la présence de l'APECA), de même que les projets de plus petite envergure et les projets dans les petites collectivités (moins de 10 000 habitants).



La contribution moyenne du FTCE s'élevait à 192 000 \$. Cependant, 38 pour cent des projets ont reçu moins de 100 000 \$ du programme et 28 pour cent ont reçu 250 000 \$ ou plus. Le financement du FTCE représentait environ 14 pour cent du total des coûts pour l'ensemble des projets. Cette proportion a été calculée en divisant le montant moyen provenant du FTCE par le coût total moyen de tous les projets qui ont constitué l'échantillon.

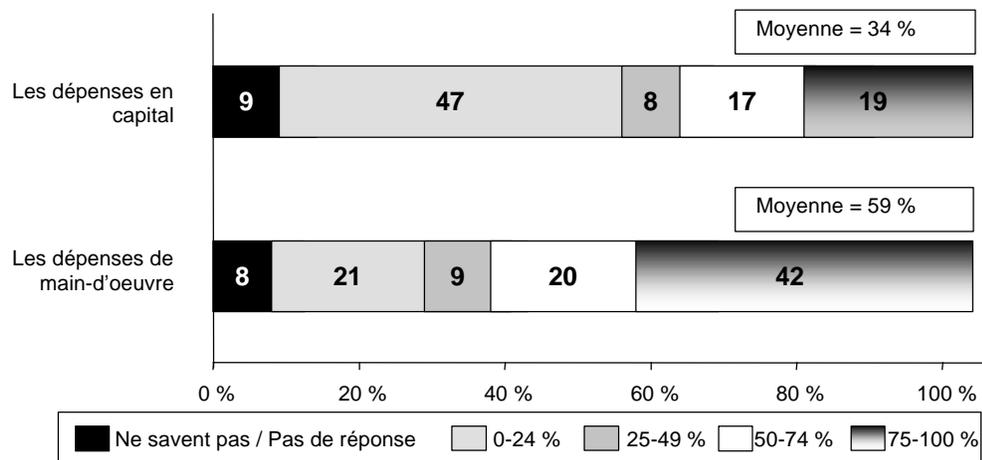
Cette proportion a varié sensiblement selon la taille du projet – la contribution proportionnelle du FTCE est sensiblement plus faible pour les projets plus vastes (c.-à-d. plus coûteux). Les contributions des partenaires ont également été plus élevées au Québec et en Colombie-Britannique (graphique 2.5). Une autre façon de calculer la contribution du FTCE au coût total

des projets est d'établir une moyenne pour chacun des projets; en utilisant cette méthode, la contribution proportionnelle du FTCE s'élève à 33 pour cent du coût total des projets.



Les fonds consentis par le FTCE ont servi plus généralement à couvrir des dépenses de main-d'œuvre comme les salaires, plutôt que des dépenses en capital. Dans le cadre de l'ensemble des projets, environ 60 pour cent des fonds du FTCE ont été utilisés pour les dépenses de main-d'œuvre (graphique 2.6). Quarante-deux pour cent des promoteurs ont signalé qu'entre 75 et 100 pour cent des fonds qu'ils avaient reçus du FTCE avaient servi à couvrir des dépenses de main-d'œuvre. Selon les promoteurs, le tiers (34 pour cent) des fonds du FTCE, en moyenne, a servi à couvrir des dépenses en capital. Un promoteur sur cinq a signalé qu'entre 75 et 100 pour cent des fonds du FTCE avaient servi à des dépenses en capital.

Graphique 2.6
Proportion des fonds du FTCE utilisés pour ...



(n=301)

Source : Sondage sur le FTCE, 1998

3.0 Mise en œuvre du programme

On trouvera dans le présent chapitre les conclusions qui concernent la mise en œuvre du programme et les leçons à en tirer jusqu'à maintenant. Au moment de l'étude, le programme existait depuis environ 20 mois. Les résultats reposent avant tout sur l'information qualitative recueillie dans le cadre d'entrevues auprès de 30 personnes-ressources de premier plan. La satisfaction des promoteurs des projets face au FTCE et les améliorations qu'ils y ont suggérées dans le cadre du sondage sont également examinées ici.

3.1 Promotion du programme

En général, les personnes-ressources qui ont participé aux entrevues ont indiqué qu'elles faisaient une promotion active mais limitée du FTCE pour le faire connaître à des promoteurs éventuels. La plupart du temps, les activités de promotion se limitaient à des contacts entre les CRHC et les partenaires du FTCE, par exemple des organismes fédéraux de développement économique, des ministères provinciaux ainsi que des groupes communautaires.

Selon les personnes-ressources, l'absence de promotion active au sujet du FTCE ne semble pas avoir eu de répercussions négatives sur le niveau de participation des promoteurs; toutefois, sauf au Québec, le nombre de demandes de financement a été moins élevé que prévu au courant de la première année du programme, ce qui a soulevé certaines préoccupations. Cependant, le programme étant mieux connu la deuxième année, le nombre de demandes de financement a généralement dépassé les niveaux cibles établis à l'origine. En fait, selon la plupart des répondants, les fonds du programme qui ne sont pas remboursables en étaient une caractéristique très intéressante et par conséquent, il n'a pas fallu faire beaucoup d'efforts de promotion pour susciter l'intérêt et la participation des promoteurs.

Même si, en général, les partenaires du FTCE n'ont pas ciblé expressément certains groupes particuliers, la majorité des propositions recommandées reflétaient généralement des priorités locales et (ou) régionales et visaient les groupes cibles définis dans les plans locaux de stratégie économique. Dans les rares cas où il y a eu ciblage actif, il s'agissait de projets conçus pour répondre aux besoins des assistés sociaux, des personnes handicapées, des membres des minorités visibles et des groupes autochtones.

3.2 Processus d'approbation

Le processus d'approbation du financement du FTCE est assez rigoureux et comporte plusieurs niveaux d'approbation et d'intervention de la part des partenaires. En général, les propositions sont reçues par le CRHC et examinées par des comités locaux d'évaluation composés de représentants de divers intervenants locaux, provinciaux et fédéraux. Les demandes jugées viables qui répondent aux critères d'approbation sont transmises aux consultants du FTCE au niveau du district ou de la région. Les propositions qui ne répondent pas aux critères de base sont généralement renvoyées à leurs auteurs, qui sont priés de fournir un complément d'information ou des explications, ou sont transmises à d'autres programmes fédéraux ou provinciaux / territoriaux qui correspondent mieux au projet proposé.

Au niveau régional, les consultants du FTCE confèrent avec leurs homologues provinciaux pour vérifier si les projets sont conformes aux objectifs stratégiques de la province et pour établir qu'ils n'entrent pas en conflit avec les plans économiques stratégiques. Chaque proposition doit être approuvée par écrit par la province. Cette étape du processus d'approbation permet également d'obtenir l'approbation du député fédéral de la région, de voir à ce que toutes les licences et tous les permis nécessaires aient été obtenus, et de déterminer que tous les ministères provinciaux et fédéraux concernés ont été consultés au sujet du projet. Une fois la région est convaincue que tous les critères régionaux ont été satisfaits, elle soumet les propositions recommandées à l'administration centrale pour l'approbation finale du ministre.

Même si les critères de financement varient d'une collectivité ou d'une région à l'autre, l'évaluation des propositions s'inspire des lignes directrices générales du FTCE. Les demandes de financement doivent généralement démontrer que les projets créeront des emplois durables. De plus, la contribution totale de DRHC au projet ne doit pas dépasser 50 pour cent de l'ensemble des coûts. Le plan d'entreprise doit être réalisable et doit démontrer la viabilité à long terme du projet et la valeur ajoutée qu'il représentera pour la collectivité. Un quatrième critère fondamental prévoit que le projet doit être conforme aux priorités économiques locales et régionales.

Outre ces critères, l'équipe d'examen des propositions prend également en considération divers autres facteurs au moment d'évaluer les demandes. Ces facteurs varient cependant d'une région à l'autre. Par exemple, la région de l'Atlantique semble accorder beaucoup d'importance au genre d'emplois qui seront créés par le projet. La création d'emplois à plein temps plutôt qu'à temps partiel, la création d'emplois à l'année plutôt que d'emplois saisonniers, de même que le salaire offert et les compétences nécessaires, tous ces facteurs jouent un rôle important dans la procédure d'évaluation dans la région de l'Atlantique.

Le coût pour DRHC que représentera chaque emploi créé dans le cadre du projet est un autre facteur couramment utilisé dans l'évaluation des propositions. Par exemple, dans certaines régions, la contribution totale de DRHC au projet, tous programmes confondus, ne doit pas dépasser 20 000 \$ par emploi.

Les fonds du FTCE ne sont pas remboursables; dans de nombreuses collectivités, les risques de concurrence déloyale envers des organisations existantes revêtent donc beaucoup d'importance dans l'examen des demandes de financement. Par conséquent, une analyse approfondie des répercussions d'une proposition sur le plan concurrentiel est souvent menée avant l'approbation du financement.

Le niveau des investissements personnels et des risques pris par le promoteur et la vraisemblance qu'il obtienne du financement d'autres sources constituent un quatrième critère communément utilisé. Un projet est rarement approuvé tant que l'équipe d'évaluation n'est pas convaincue qu'il dispose d'autres sources de financement et que le promoteur assumera des risques personnels suffisants pour garantir sa réussite à long terme.

Une approche de consultation a été retenue au niveau des CRHC, dans le cadre de laquelle les demandeurs ont l'occasion de fournir un complément d'information, de préciser certains éléments ou de modifier des parties de la proposition pour mieux satisfaire aux critères d'approbation; les demandes rejetées sont donc peu nombreuses. Il arrive néanmoins que certains projets ne soient pas approuvés en fin de compte. Il s'agit généralement des projets qui sont trop coûteux, qui ne répondent pas aux lignes directrices fondamentales du FTCE, qui n'ont pas démontré leur viabilité à long terme, qui ne se conforment pas aux objectifs stratégiques locaux, provinciaux et (ou) fédéraux, dans lesquels les investissements et les risques pour le promoteur sont limités ou dont on juge qu'ils peuvent aller de l'avant sans le financement du FTCE.

Dans l'ensemble, les personnes-ressources interviewées sont d'avis que le processus d'approbation est très efficace. Conjuguée à l'approche de consultation retenue pour l'évaluation des propositions, la souplesse inhérente du programme permet de faire en sorte que les programmes qui sont approuvés sont ceux qui ont le plus besoin du financement du Fonds et qui sont les plus susceptibles à bénéficier la collectivité. De plus, tous les partenaires semblent véritablement intéressés à financer seulement des projets qui créeront de « vrais » débouchés, plutôt que des emplois ponctuels.

3.3 Les partenariats

Pour la vaste majorité des personnes-ressources interviewées, les partenariats représentent un élément important de l'efficacité de la mise en œuvre du FTCE. Le programme compte beaucoup sur les partenariats formels et informels au niveau local et au niveau régional, particulièrement dans le cadre du processus d'examen des propositions. Selon les répondants, la mise en commun du savoir-faire et de l'information grâce à l'approche du partenariat permet d'examiner de plus près les propositions et se traduit généralement par l'approbation des projets qui présentent les plus grandes chances de réussite. De plus, compte tenu des priorités et des perspectives variées des partenaires, le processus permet de garantir que les projets reflètent les objectifs et les besoins locaux, provinciaux / territoriaux et fédéraux. Par ailleurs, une bonne combinaison de partenaires permet aux

promoteurs de dénicher d'autres sources de financement et d'aller chercher des fonds supplémentaires.

La plupart du temps, les partenaires du FTCE comprennent DRHC, d'autres ministères et (ou) organismes provinciaux / territoriaux et fédéraux, des conseils locaux de développement économique, les municipalités, l'industrie locale et des organismes communautaires. De plus, dans certaines régions, des représentants des milieux de l'éducation, des conseils tribaux ou conseils de bande et (ou) des syndicats participent au processus.

Dans l'ensemble, les partenariats qui semblent les plus efficaces sont ceux qui reposent sur des relations établies et qui encouragent des communications suivies et ouvertes. Parmi les autres caractéristiques moins souvent citées des partenariats efficaces, on retrouve un apport égal de tous les partenaires, une représentation locale suffisante, un intérêt véritable envers la création d'emplois « réels » chez les partenaires, ainsi que l'équilibre des pouvoirs décisionnels dans le cadre du processus d'approbation des propositions.

3.4 Contrôle et suivi

Selon les répondants, les procédures actuelles de suivi des activités de création d'emplois permanents et des progrès des activités commerciales sont adéquates. Dans le cadre de nombreux projets, les promoteurs sont tenus de présenter des relevés périodiques des listes de paye sur lesquels figurent les salaires versés aux employés qui occupent les emplois créés grâce au FTCE. Le versement des fonds du FTCE dépend souvent de l'information présentée dans ces relevés. De plus, des représentants du FTCE visitent certains projets à l'occasion pour déterminer dans quelle mesure les activités se déroulent comme prévu.

Toutefois, selon des personnes-ressources représentant DRHC, il y aurait peut-être lieu d'établir et (ou) d'améliorer des mécanismes de suivi qui permettraient d'évaluer la durabilité à long terme des emplois créés, de même que de faire un suivi des dépenses en capital couvertes par les fonds du programme. La majorité des répondants de DRHC s'inquiètent à l'idée de ne pas pouvoir évaluer dans quelle mesure les emplois créés expressément dans le cadre des projets dureraient à long terme. Il n'y a pas de contrôle adéquat pour déterminer dans quelle mesure le programme créera des emplois *durables*.

Les répondants se sont également inquiétés au sujet du contrôle des fonds du FTCE qui servent aux dépenses de capital. Les données recueillies dans le cadre de cette étude montrent que les fonds du FTCE sont utilisés davantage pour les dépenses salariales que pour les dépenses en capital. Les exigences actuelles en matière de rapports se limitent généralement à la présentation des factures pour l'achat d'immobilisations, et il n'existe pas de mécanisme formel pour assurer le suivi de l'achat / de la vente de ces biens. Une autre préoccupation concernait les connaissances du personnel des CRHC dans le domaine de l'évaluation des plans d'entreprise. L'administration centrale a offert aux employés des CRHC affectés au FTCE une formation leur permettant d'évaluer les plans d'entreprise.

Mais, compte tenu du roulement du personnel (p. ex., par suite de la mise en oeuvre des accords fédéraux-provinciaux de développement du marché du travail), certains CRHC ont indiqué qu'ils n'ont plus le savoir-faire nécessaire pour examiner et évaluer les progrès des activités commerciales.

3.5 Chevauchements et doubles emplois

En général, les personnes-ressources interviewées estiment que le FTCE vient compléter d'autres programmes fédéraux et provinciaux de création d'emplois et de développement économique. Selon la majorité des répondants, le FTCE vient s'ajouter aux autres sources de financement dont peuvent se prévaloir les projets viables, plutôt que de leur faire concurrence. Compte tenu notamment des limites de financement du programme, les fonds du FTCE sont fréquemment utilisés parallèlement à d'autres sources fédérales et provinciales de financement, et représentent souvent pour les projets des fonds qu'ils n'auraient pas pu obtenir par l'entremise du réseau existant des sources de financement. De plus, parallèlement au financement obtenu d'autres programmes fédéraux et provinciaux, les fonds du FTCE sont souvent suffisants pour accroître l'avoir des promoteurs et leur permettre ainsi d'aller chercher d'autres fonds auprès de prêteurs commerciaux conventionnels.

On a également relevé une certaine complémentarité dans la façon dont les fonds de diverses sources sont utilisés. Compte tenu particulièrement de l'aspect « création d'emplois » du programme, les fonds du FTCE sont généralement utilisés pour couvrir les dépenses de main-d'œuvre. D'autres programmes fédéraux et provinciaux de développement économique de même nature, quant à eux, semblent fournir du financement pour couvrir les dépenses en capital.

Certaines personnes-ressources se sont dites inquiètes des chevauchements entre le FTCE et d'autres programmes, mais pour la plupart, ce n'est pas un problème. Le FTCE fait preuve d'une grande flexibilité en ce qui concerne les projets admissibles au financement, et les emplois créés dans le cadre des projets qu'il finance sont généralement ouverts à tous les travailleurs. Un grand nombre d'autres programmes de création d'emplois de DRHC stipulent que les personnes recrutées pour occuper les nouveaux emplois doivent être admissibles à l'a.-e., être des assistés sociaux ou être défavorisées sur le plan de l'emploi. De plus, les promoteurs sont fréquemment renvoyés à d'autres programmes fédéraux et provinciaux si on juge que leur projet y correspond mieux.

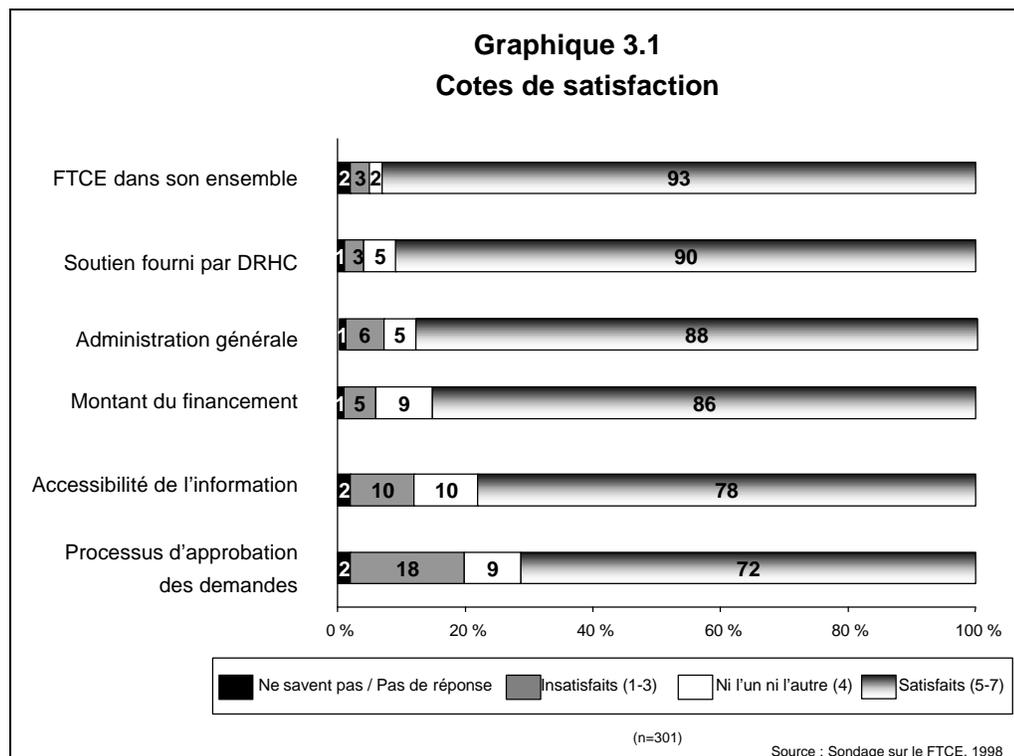
En ce qui concerne les chevauchements, la principale préoccupation de certains répondants de DRHC et d'autres organismes partenaires a trait aux activités du FTCE qui risquent de faire double emploi avec les activités d'organismes régionaux de développement économique. Ces derniers offrent du financement à des projets semblables à ceux du FTCE, souvent en parallèle au financement du FTCE, sauf que les fonds sont remboursables. Dans certains cas, les promoteurs tenteront donc d'obtenir du financement du FTCE en premier lieu, avant de s'adresser à d'autres sources pour obtenir des fonds

qu'ils devront rembourser. Par conséquent, si le FTCE sert de premier payeur et de principale source de financement, le rôle proportionnel que jouent les autres organismes en matière de développement économique risque d'en être réduit dans le cadre de ces projets.

3.6 Satisfaction

La satisfaction des promoteurs de projet envers le Fonds transitoire pour la création d'emplois était extrêmement élevée : 93 pour cent s'en sont dits satisfaits dans l'ensemble (ont indiqué un niveau de satisfaction de 5, 6 ou 7 sur une échelle de 7 points) et 81 pour cent très satisfaits (niveau 6 ou 7). Seulement 3 pour cent ont exprimé une certaine insatisfaction envers le programme. Les cotes générales de satisfaction étaient semblables chez les organismes privés et les organismes du secteur public. De plus, les réponses ne variaient pas selon la taille de l'organisation ou le pourcentage du total des coûts que représentait le financement du FTCE.

Les répondants ont été priés d'indiquer leur satisfaction à l'égard de divers aspects du programme. La satisfaction à l'égard de la mise en œuvre du FTCE a également été très élevée, tout comme la satisfaction à l'égard du programme dans son ensemble (graphique 3.1). Les cotes les plus élevées concernaient le soutien offert par DRHC après l'approbation du projet, 90 pour cent des répondants s'en disant satisfaits, et l'administration du programme dans son ensemble (88 pour cent). Venaient ensuite la satisfaction face au montant reçu (86 pour cent) et l'accessibilité de l'information relative au Fonds transitoire pour la création d'emplois (78 pour cent).



La cote de satisfaction moyenne la plus basse concernait le processus d’approbation des demandes (72 pour cent). Les promoteurs des projets dans le secteur public étaient moins satisfaits du processus d’approbation : 22 pour cent ont indiqué qu’ils en étaient insatisfaits, par rapport à 8 pour cent des répondants dans le secteur privé. Les organisations de plus petite taille et celles de la région de l’Atlantique étaient aussi plus susceptibles d’être insatisfaites du processus d’approbation.

3.7 Leçons apprises

(a) Points forts perçus

Le point fort du programme que les personnes-ressources ont le plus souvent cité, c’est qu’il est axé sur la création d’emplois durables « réels ». L’un des principaux objectifs du FTCE est la création d’emplois durables, et un processus d’approbation rigoureux a été élaboré pour veiller à ce que les projets financés soient suffisamment viables pour atteindre cet objectif. Selon les répondants, la procédure mise en place pour examiner les propositions et obtenir l’approbation à tous les niveaux est une composante importante du programme, puisqu’elle renforce la capacité de déterminer les projets viables qui créeront vraisemblablement des emplois durables. De plus, selon certaines indications, tous les partenaires du FTCE sont fermement déterminés à ne recommander que les projets qui créeront des emplois permanents à long terme. En outre, selon la vaste majorité des répondants, le FTCE a marqué un changement fondamental d’attitude chez tous les intervenants qui, au lieu de considérer les emplois ponctuels comme une option acceptable, se concentrent plutôt sur les projets qui créeront des emplois « réels » durables.

Un autre point fort perçu du FTCE qui revenait souvent dans les réponses, c’est qu’il offre des options élargies de financement pour les promoteurs. Selon les répondants, les promoteurs éprouvent souvent de la difficulté à obtenir du financement d’autres sources pour leurs projets. Par conséquent, le FTCE est considéré comme une solution de rechange essentielle, particulièrement dans les secteurs où les prêteurs commerciaux hésitent à prendre des risques. De plus, la contribution du FTCE représente un actif supplémentaire grâce auquel les promoteurs peuvent souvent obtenir du financement de ces autres sources.

La flexibilité des critères d’approbation a été souvent citée parmi les points forts du FTCE. Il semble que les critères ouverts de financement aient donné lieu à la mise sur pied ou à l’expansion de divers projets, ce qui a favorisé une certaine diversité économique dans les collectivités. Cet élément est jugé particulièrement important dans les régions en plein marasme. De plus, étant donné la flexibilité des exigences de recrutement dans le cadre des emplois créés en vertu du FTCE, les personnes-ressources sont d’avis que les promoteurs ont créé des emplois plus stables, mieux rémunérés et faisant appel à des compétences plus vastes que les emplois créés dans le cadre d’autres programmes de création d’emplois.

Un quatrième point fort du FTCE, selon les répondants, c'est que le programme a tendance à attirer les promoteurs qui ont de l'expérience et du professionnalisme, plutôt que des exploitants « à la petite semaine ». D'après les répondants, cela s'explique surtout par la rigueur du processus d'approbation, selon lequel les plans d'entreprise sont examinés à la loupe, et par le fait que l'approbation des projets dépend souvent du niveau d'investissements personnels et des risques assumés par le promoteur. Par conséquent, les partenaires du FTCE peuvent être plus ou moins certains que les projets approuvés sont viables, et qu'ils atteindront vraisemblablement leurs objectifs en matière de création d'emplois.

Le dernier point fort fréquemment signalé est l'approche de partenariat qui a été retenue pour l'examen des plans d'entreprise ainsi que pour le financement des projets. Le processus d'approbation du FTCE compte beaucoup sur l'apport et les perspectives des divers partenaires qui participent à l'examen des plans d'entreprise. Selon les répondants, les consultations conjointes et la mise en commun du savoir-faire dans le cadre de ce processus ont permis non seulement d'accroître les chances que les projets approuvés soient viables et créent des emplois durables, mais également de veiller à ce que les besoins de tous les partenaires fédéraux, provinciaux et locaux soient satisfaits. De surcroît, comme le processus d'approbation repose sur le consensus des partenaires et que les projets sont généralement financés par diverses sources (y compris le promoteur), la responsabilité des projets est partagée, de sorte que tous les partenaires s'intéressent nécessairement à leur réussite.

(b) *Points faibles perçus*

Même si le processus d'examen des propositions représentait un point fort, il a également été, et de loin, le point faible le plus fréquemment cité. Certains répondants jugent qu'il est efficace pour veiller à ce que les projets approuvés soient viables et répondent aux lignes directrices et aux besoins fédéraux, provinciaux et locaux, mais la vaste majorité des répondants sont d'avis qu'il est trop long et trop complexe. Selon eux, de nombreux promoteurs ne sont pas capables d'attendre de six à huit semaines avant que la décision de financer leur projet soit prise, car ils ont besoin d'argent immédiatement pour mettre leur projet en branle. De plus, certains promoteurs qui auraient eu des projets viables à présenter au FTCE ont peut-être été découragés par la longueur du processus.

Certaines personnes-ressources se sont également dites préoccupées d'une certaine présence politique qui s'est parfois manifestée. Même s'il faut s'attendre à ce genre de présence dans le cadre d'un programme qui fait appel à des partenaires de divers paliers de gouvernement, quelques répondants ont néanmoins éprouvé un certain malaise à l'idée que des projets ont pu être approuvés pour des raisons politiques plutôt qu'en fonction de la solidité de leur plan d'entreprise.

Et finalement, la dernière faiblesse fréquemment signalée du FTCE tenait au fait que les fonds n'étaient pas remboursables. Comme l'ont indiqué les répondants, cela a peut-être incité certains promoteurs à se servir des fonds du FTCE comme la principale source de

financement, plutôt que de s'en servir comme un complément aux sources existantes. De plus, particulièrement dans le Canada atlantique, les répondants ont fait remarquer que le versement de fonds non remboursables aux projets du FTCE risque de diminuer le rôle des organismes fédéraux de développement économique et des programmes provinciaux / territoriaux qui offrent un financement de même nature, mais qui doit être remboursé.

(c) Améliorations suggérées

On a demandé aux personnes-ressources quels changements elles recommanderaient pour améliorer le FTCE. La réponse la plus courante, et de loin, était de prolonger la durée du programme. Selon les répondants, le FTCE est un programme de création d'emplois durables « réels » d'un bon rapport coût-efficacité et, moyennant quelques légers changements, il pourrait représenter une manne pour les collectivités aux prises avec un chômage élevé. De plus, la majorité des répondants sont d'avis que le FTCE est aussi bon, voire même meilleur, que des programmes antérieurs ou actuels de création d'emplois.

La deuxième suggestion en fréquence était de déléguer plus de pouvoirs décisionnels au niveau local. Selon le processus actuel d'approbation, les CRHC sont autorisés uniquement à recommander des projets. Même si la vaste majorité des projets recommandés au niveau local finissent par être approuvés, la nécessité de les faire approuver à différentes étapes entraîne souvent des retards inutiles. Si les projets, particulièrement les projets de plus petite taille (moins de 100 000 \$ du FTCE) pour lesquels le versement des fonds doit souvent se faire rapidement, étaient approuvés localement, cela contribuerait à accélérer le processus. Il est cependant important de préciser que chaque répondant qui a recommandé cette modification a également indiqué que le processus actuel à plusieurs niveaux d'approbation devrait être conservé pour les projets de plus grande envergure.

Les personnes-ressources interviewées ont également recommandé que des efforts concertés soient faits pour continuer de cibler des projets de petite et de moyenne taille, pour garantir que les fonds du FTCE soient consacrés aux projets qui en ont le plus besoin. Les projets plus vastes ont généralement des avoirs propres plus importants et sont donc mieux placés pour aller chercher du financement d'autres sources. Il a également été signalé qu'il est difficile de déterminer dans quelle mesure les fonds du FTCE apportent une véritable contribution aux projets plus vastes, lorsque la proportion du financement global du projet qui est assumée par le FTCE est relativement limitée.

La mise en place d'une procédure formelle pour établir des liens entre le versement des fonds du FTCE et les relevés de paye du projet est une autre amélioration qui a été fréquemment suggérée. Lier le versement des fonds au versement des salaires s'est révélé un outil efficace pour suivre les progrès et les activités de création d'emplois de divers projets existants, et un système formel réduirait peut-être les risques d'abus au chapitre de l'utilisation des fonds du FTCE.

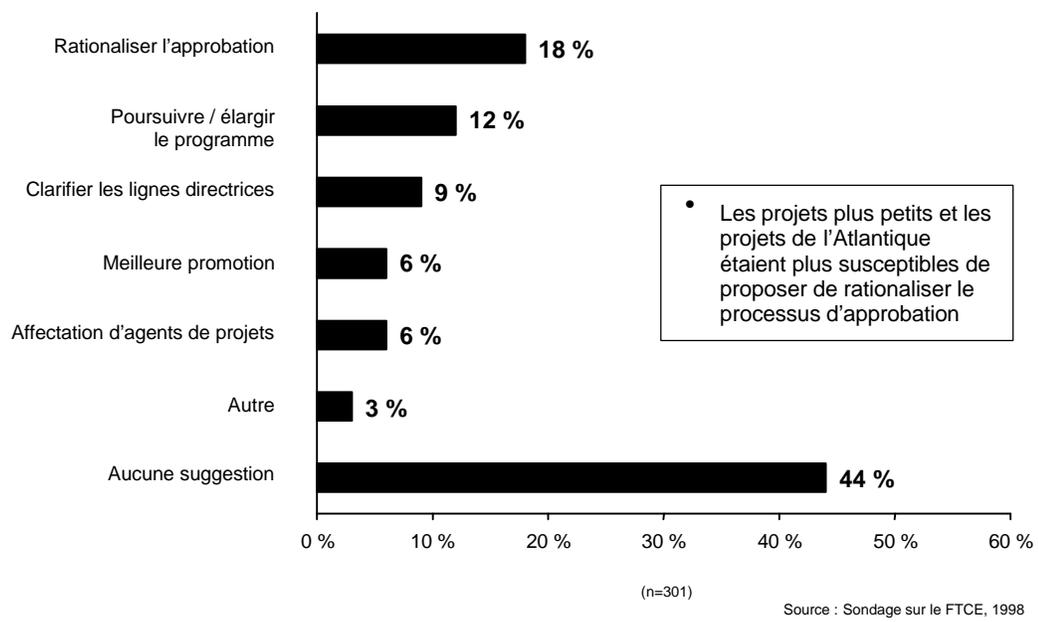
Une cinquième amélioration suggérée était de solliciter la participation d'un plus grand nombre d'organismes et de conseils locaux au processus d'approbation des propositions. La participation accrue des organismes socio-économiques communautaires augmenterait les chances que les projets reflètent les priorités stratégiques locales et répondent mieux aux besoins de la collectivité. De plus, la participation accrue des représentants locaux permettrait de préserver l'approche ascendante du programme. Il est intéressant de constater que la majorité de ces recommandations provenaient de répondants du Canada atlantique, où l'apport local est déjà sollicité de façon systématique.

Plusieurs personnes-ressources ont fait remarquer qu'il était difficile, pour l'instant, de déterminer si les promoteurs des projets demandaient des fonds du FTCE en dernier recours seulement. Elles proposent donc la mise sur pied de mécanismes formels pour déterminer si les demandeurs ont épuisé toutes les autres possibilités de financement avant d'approuver les projets, ce qui aurait notamment pour effet d'en accroître l'incrémentalité. Selon ces personnes, un système de ce genre garantirait que les projets approuvés sont effectivement ceux qui ont le plus besoin des fonds non remboursables du FTCE, tout en renforçant leur incrémentalité. De plus, le mécanisme aiderait à préserver le rôle de développement économique joué par d'autres organismes de financement. Malheureusement, aucun des répondants qui a fait cette recommandation n'a pu formuler de stratégie précise qui permettrait d'atteindre cet objectif.

Une dernière recommandation qui est revenue souvent, particulièrement dans le centre et l'ouest du pays, consiste à offrir une formation supplémentaire ou une formation suivie au personnel des CRHC. Une formation supplémentaire dans le domaine des affaires permettrait aux CRHC de disposer de l'expérience nécessaire pour examiner des plans d'entreprise et de ne pas avoir à compter autant sur les partenaires pour évaluer les propositions. De plus, grâce à cette formation, les CRHC seraient mieux en mesure de suivre les progrès des projets approuvés et d'évaluer la durabilité des emplois. Certains répondants ont également fait remarquer que, compte tenu du roulement du personnel, cette formation devrait être offerte régulièrement.

Les promoteurs des projets qui ont été interrogés dans le cadre de l'évaluation ont été priés, eux aussi, de dire s'ils avaient des améliorations à suggérer au FTCE. Une proportion importante d'entre eux (44 pour cent) n'ont offert aucune suggestion à ce sujet (graphique 3.2). L'amélioration la plus fréquemment suggérée, soit par un répondant sur cinq, a été de rationaliser le processus d'approbation, ce qui reflète les cotes de satisfaction dont il a été question dans la section précédente. Les projets de plus petite envergure et les promoteurs de la région de l'Atlantique étaient les plus susceptibles de suggérer la rationalisation du processus d'approbation.

Graphique 3.2
« Avez-vous des suggestions afin d'améliorer le programme du Fonds? »



4.0 Répercussions

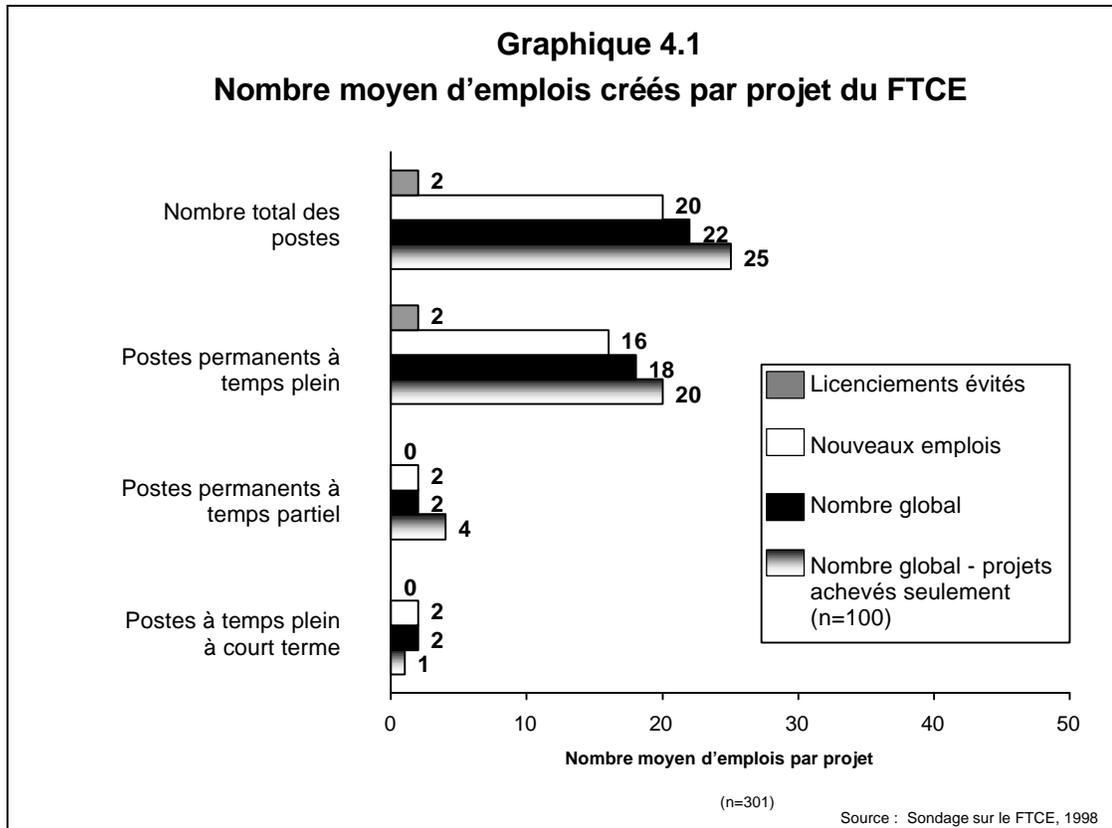
Ce chapitre examine les répercussions à court terme du FTCE, compte tenu des réponses des promoteurs sondés au sujet de la création d'emplois. Parmi les questions abordées, on retrouve le nombre d'emplois créés, le genre d'emplois créés, leur durabilité, l'incrémentalité et finalement, les coûts. Comme on l'a vu plus tôt, les promoteurs de 301 projets ont été interviewés dans le cadre du sondage. Comme seulement le tiers de ces projets sont achevés, les résultats présentés ici sous-estiment leurs répercussions finales sur le plan de la création d'emplois. De plus, les projets de plus grande envergure sont plus susceptibles de ne pas être terminés, de sorte que les projets présentant davantage de possibilités de création d'emplois sont sous-représentés dans l'échantillon des projets achevés. Le cas échéant, les résultats sont donnés pour l'ensemble des projets et pour les projets achevés seulement.

4.1 Création d'emplois

Le graphique 4.1 illustre le nombre moyen de nouveaux emplois et d'emplois épargnés grâce aux projets de FTCE qui ont constitué l'échantillon, selon le genre d'emplois, et ce, compte tenu des réponses au sondage. Trois observations peuvent être faites au sujet des résultats. Premièrement, dans le cadre des projets du FTCE, le nombre de nouveaux emplois créés est supérieur au nombre d'emplois épargnés par des mesures qui ont permis d'éviter des licenciements. En effet, environ les trois quarts des répondants ont indiqué que leurs projets avaient créé *seulement* des nouveaux emplois, tandis que les autres ont répondu que les projets avaient permis à la fois de créer de nouveaux emplois et d'éviter des licenciements (d'épargner des emplois). Il y a peu de variations au chapitre de la création d'emplois selon le secteur d'activité et selon la part du total des fonds assumée par le FTCE. Cependant, il y a beaucoup de variations entre les régions. Dans le Canada atlantique, par exemple, la taille des projets était relativement limitée, même si les projets approuvés étaient plus nombreux.

Deuxièmement, le graphique 4.1 montre que la majorité des emplois créés sont des emplois permanents à plein temps. En divisant le nombre moyen de nouveaux emplois créés (à peu près 20) par le nombre moyen de nouveaux emplois permanents à plein temps (16), on obtient une proportion estimative de 80 pour cent de postes permanents à

plein temps². Une autre mesure du taux de création d'emplois permanents à plein temps est la moyenne (non pondérée) des taux pour chaque projet à titre individuel, qui est de 79 pour cent pour l'ensemble des projets. (Si on y ajoute les emplois à temps partiel, la proportion passe à 95 pour cent.) Ce pourcentage a tendance à augmenter avec la taille de l'organisation et à diminuer dans les collectivités plus petites (72 pour cent), les organismes du secteur public (54 pour cent) et le secteur du tourisme / de l'accueil (56 pour cent). Cette dernière conclusion n'est pas surprenante, étant donné la nature saisonnière des emplois dans ce secteur.



²

Cette mesure présente cependant des limites, en ce sens que les moyennes utilisées pour calculer la proportion ne sont pas toutes établies en fonction des mêmes projets, car certaines données sont manquantes. Il existe un autre moyen de calculer le taux des emplois permanents à plein temps, qui consiste à diviser le nombre total de nouveaux emplois créés par le nombre total de nouveaux emplois permanents à plein temps créés pour les seuls projets au sujet desquels aucune donnée ne manque en ce qui concerne les deux genres d'emploi (c.-à-d. d'après la même série de projets, n=282). Ce calcul donne un taux semblable (81 pour cent des nouveaux emplois créés sont permanents). Si l'on y ajoute les emplois à temps partiel, la proportion passe à 89 pour cent.

Dans le cadre du sondage, nous avons également recueilli des données sur les emplois saisonniers et les emplois à court terme selon lesquelles 13 pour cent de tous les emplois permanents à plein temps étaient des emplois saisonniers. La proportion des emplois saisonniers était particulièrement élevée dans les projets du secteur du tourisme et des industries primaires, dans les petites collectivités ainsi que dans la région de l'Atlantique. En ce qui concerne les emplois à court terme, les résultats du sondage montrent que le nombre moyen d'emplois à court terme (qui avait tendance à être peu élevé, comme on le voit dans le graphique 4.1), est en général relativement élevé dans les projets du secteur public de même que dans les projets en tourisme / accueil et dans les industries primaires.

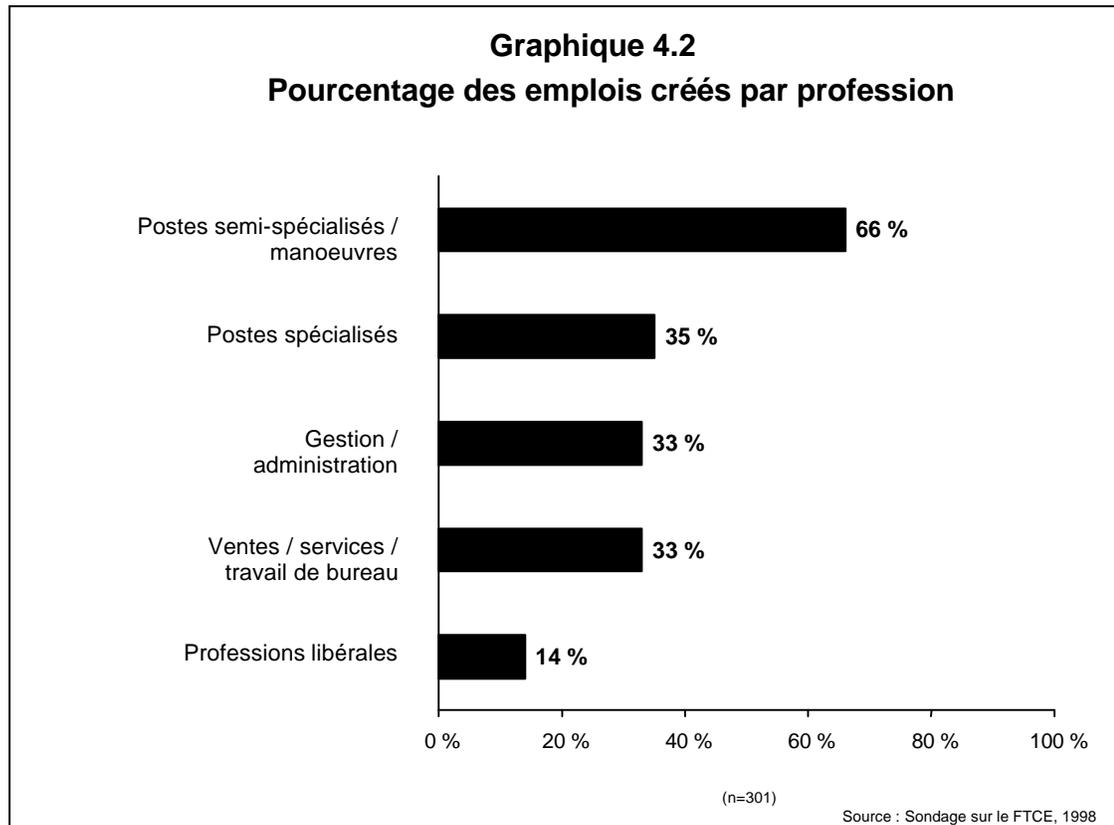
Finalement, il convient de préciser que les projets achevés (barre inférieure de chaque série) ont créé jusqu'à maintenant un plus grand nombre d'emplois que l'ensemble des projets³. Cela n'est pas surprenant, car un grand nombre des projets en cours n'ont pas fini leurs activités de création d'emplois. Les résultats montrent également que dans le cadre des projets achevés, qui ont créé 25 postes dont 20 permanents à plein temps, le taux de création d'emplois permanents à plein temps (environ 80 pour cent) est semblable au taux de l'ensemble des projets. Ces résultats sont confirmés par la moyenne (simple) des taux des projets individuels, qui s'établit à 78 pour cent (non illustrée).

Ces chiffres comprennent les emplois à temps partiel et les emplois saisonniers. Pour convertir le nombre moyen d'emplois créés en équivalents temps plein (ETP), on prend le nombre moyen d'emplois permanents à plein temps créés par les projets achevés (20), et on y ajoute la moitié des emplois à temps partiel et la moitié des emplois saisonniers, ce qui nous donne environ 21 emplois ETP par projet achevé. Le taux d'emplois ETP est donc de 84 pour cent.

Le pourcentage des emplois créés selon les groupes professionnels est illustré au graphique 4.2. Il faut remarquer que, comme les répondants pouvaient donner plusieurs réponses à cette question, la somme des pourcentages représente plus de 100 pour cent. Comme on peut le voir, ce sont les postes semi-spécialisés qui prédominent parmi les emplois créés par les projets du FTCE et les postes dans les professions libérales qui sont les moins nombreux. Ce que le graphique ne montre pas, c'est que les postes semi-spécialisés sont les plus susceptibles de se retrouver dans de vastes organisations (80 pour cent) et dans le secteur manufacturier (85 pour cent) et les moins susceptibles de se retrouver dans les projets réalisés en Ontario (45 pour cent). Par ailleurs, les professions plus spécialisées sont également les plus susceptibles de se retrouver dans des projets au sein de vastes organisations (20 pour cent) et en Colombie-Britannique (20 pour cent). Comme on pouvait s'y attendre, les emplois dans le domaine des ventes, des services et du travail de bureau se retrouvent généralement dans les projets du secteur de l'accueil et du tourisme (54 pour cent). La diversité des emplois représentés se reflète dans le salaire moyen des emplois créés (qui n'est pas illustré), car seulement 10 pour cent des postes

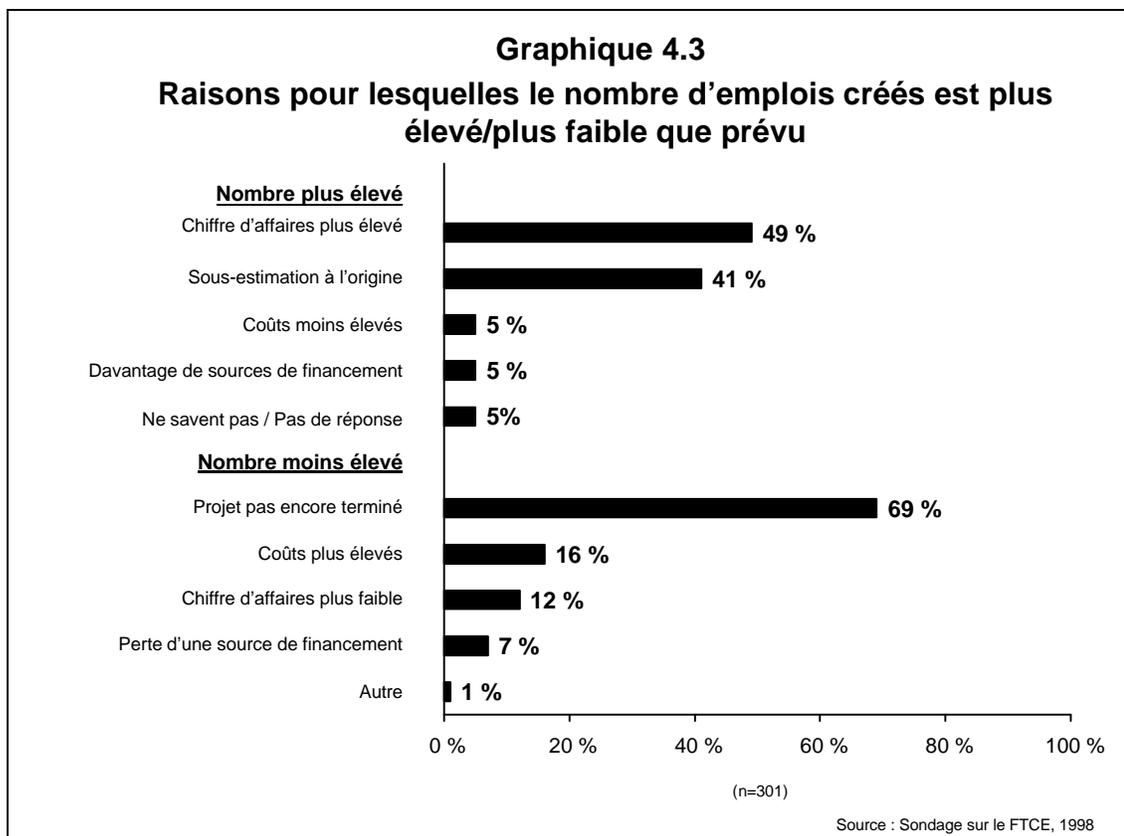
³ Ceci est fondé sur 98 projets. L'échantillon ne comprend pas l'ensemble des 116 projets achevés du sondage puisque l'absence de réponse valide à toutes les questions a entraîné le retrait de certains projets.

créés en vertu du FTCE payent plus de 16 \$ l'heure. La moyenne globale est de 13 \$ l'heure.



Comment les emplois créés dans le cadre des projets financés par le FTCE se comparent-ils aux niveaux cibles établis dans le contrat signé à l'origine? Selon les résultats du sondage, environ la moitié (47 pour cent) des projets ont atteint les niveaux cibles et le reste se divise à peu près également entre ceux qui ont dépassé les niveaux cibles et ceux qui ne les ont pas atteints. D'autres résultats montrent que les plus petites organisations ont tendance à atteindre les niveaux cibles (59 pour cent) et les plus vastes ont tendance à les dépasser (31 pour cent).

Le graphique 4.3 illustre les raisons qui expliquent cette divergence. Comme on peut le constater, les raisons les plus courantes pour lesquelles les niveaux cibles ont été dépassés étaient, de loin, que les revenus avaient été supérieurs aux attentes et que les possibilités de création d'emplois avaient été sous-estimées au début. Quant aux projets qui n'ont pas atteint leurs objectifs, on voit, dans la partie inférieure du graphique, que la principale raison en est que le projet n'est pas encore terminé, ce qui n'est pas surprenant, puisqu'environ les deux tiers des projets n'ont pas encore été menés à bien. Parmi les autres raisons courantes, on retrouvait des coûts plus élevés que prévu et un chiffre d'affaires plus faible que prévu.



4.2 Durabilité

L'un des objectifs du FTCE était de créer des emplois : pas n'importe quel genre d'emploi, mais des emplois qui dureraient. De toute évidence, comme le FTCE existe depuis moins de deux ans, il est trop tôt pour dire si les emplois créés sont véritablement durables, mais pour en avoir une idée, nous avons demandé aux promoteurs des projets s'ils s'attendaient à ce que les emplois existent toujours 18 mois après la fin du projet. Si l'on tient compte des projets achevés, dont on peut penser que les promoteurs ont une idée relativement claire de la durabilité des emplois créés, les réponses à cette question révèlent que de l'avis de la plupart des promoteurs, la majorité des emplois créés seraient durables. En général, les promoteurs des projets achevés s'attendaient à ce que 84 pour cent des emplois créés durent, proportion qui augmente en fonction de la taille de l'organisation et qui est particulièrement faible pour les projets dans le secteur du tourisme (68 pour cent) et les projets dans les Prairies (70 pour cent).

Ces chiffres reposent sur une moyenne simple établie en fonction du nombre d'emplois permanents créés (emplois nouveaux et emplois épargnés) divisé par le nombre d'emplois qui devraient durer dans le cadre de chaque projet terminé (n=103); le résultat a ensuite été appliqué à l'ensemble des projets. Une autre formule consiste à diviser le nombre total d'emplois créés par le nombre total d'emplois permanents qui devraient encore exister 18 mois plus tard pour les projets achevés pour lesquels on connaît les deux variables

(c.-à-d. pour le même groupe de projets, n=110). Selon cette formule, qui a pour effet de pondérer le nombre d'emplois créés, nous obtenons un taux de durabilité semblable, soit 86 pour cent.

Il convient de préciser que ces résultats relatifs à la durabilité doivent être interprétés avec prudence. Même si on a réussi à éliminer certaines erreurs de mesure en se concentrant seulement sur les projets achevés, les estimations reposent quand même sur des attentes, et non pas sur des chiffres réels. De plus, il ne s'était généralement pas écoulé beaucoup de temps depuis la fin du projet au moment du sondage. Il reste à voir, dans le cadre d'évaluations subséquentes, si ces emplois peuvent effectivement durer. Il convient également de préciser que l'autre côté de la médaille, c'est-à-dire la possibilité que les entreprises créent *plus* d'emplois que prévu, n'a pas été examiné dans le cadre du sondage.

Les répondants ont également été priés de dire s'il faudrait d'autre financement pour soutenir les emplois créés. Si on revient à l'échantillon intégral (n=301), environ le tiers des promoteurs ont affirmé qu'il faudrait d'autre financement pour que les emplois durent, et 17 pour cent ont dit qu'ils n'en étaient pas sûrs. Les réponses affirmatives à cette question semblent inversement proportionnelles à la taille de l'organisation et à la part du coût total du projet représentée par le financement du FTCE.

Parmi les répondants qui ont affirmé qu'un financement supplémentaire serait nécessaire, les raisons les plus souvent citées sont les coûts plus élevés que prévu (40 pour cent) et la nécessité de financer une expansion des activités (33 pour cent). La majorité de ces répondants s'attendaient à ce que le financement supplémentaire provienne de sources du secteur privé ou des promoteurs eux-mêmes (59 pour cent).

4.3 Incrémentalité

L'objectif du FTCE, comme de tout autre programme de création d'emplois, est de créer des emplois incrémentiels, c.-à-d. des emplois qui n'auraient pas été créés en son absence. Les résultats du sondage nous permettent d'établir trois mesures de l'incrémentalité du FTCE. Premièrement, presque 60 pour cent des promoteurs ont signalé que le FTCE avait beaucoup influencé leur décision de lancer le projet et 28 pour cent ont affirmé que le FTCE avait eu une certaine influence sur leur décision.

L'effet de levier est une autre mesure de l'incrémentalité. Selon les résultats du sondage, moins de la moitié des répondants ont affirmé que le FTCE leur avait permis d'aller chercher des fonds supplémentaires et le tiers ont affirmé qu'il ne les avait pas aidés en ce sens. On peut établir une troisième mesure à partir des réponses à une question plus directe, à savoir si le projet aurait été réalisé ou non sans le financement du FTCE. Cinquante-trois pour cent des répondants ont affirmé que leur projet ne serait pas allé de l'avant, ce qui signifie que plus de la moitié des projets du FTCE étaient incrémentiels.

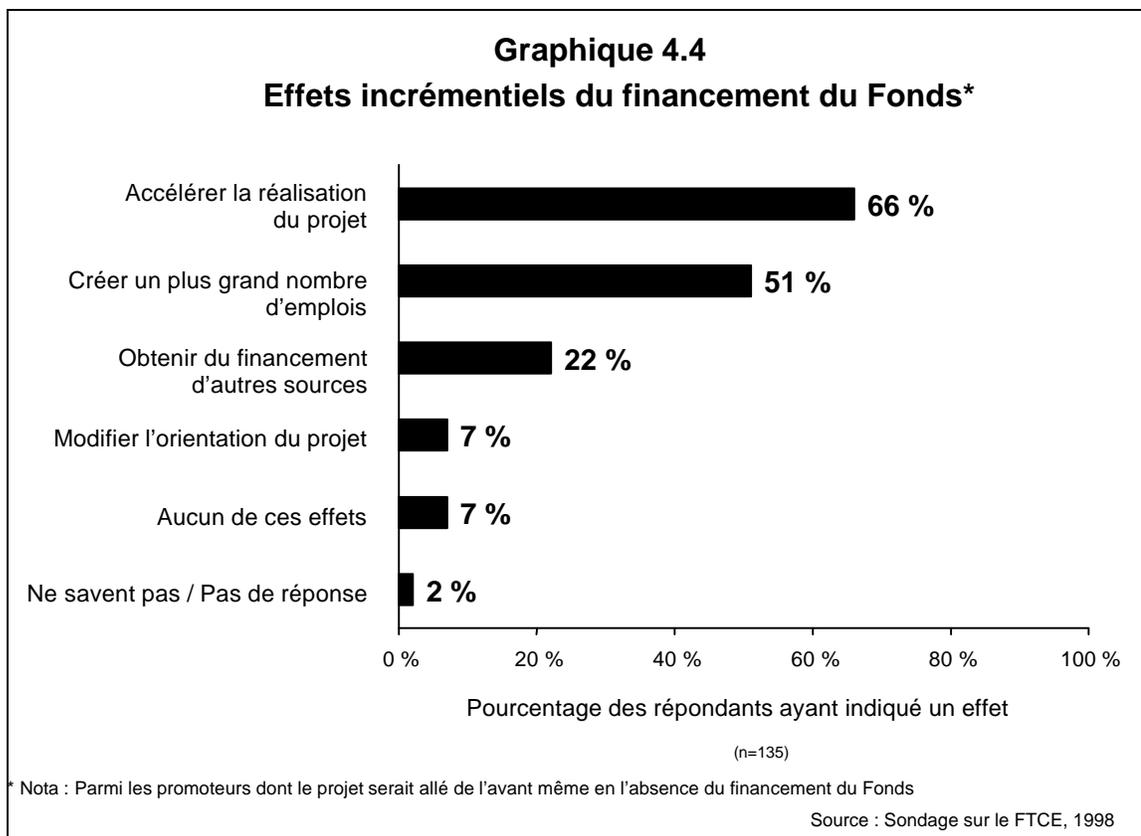
L'incrémentalité était relativement plus élevée dans les petites organisations (63 pour cent), les petites collectivités (64 pour cent), chez les promoteurs du secteur public (69 pour cent) et dans les projets du domaine du tourisme (78 pour cent). Elle était particulièrement faible (38 pour cent) dans les projets pour lesquels les fonds du FTCE ne représentaient qu'une faible part du financement (moins de 25 pour cent).

Outre l'effet d'incrémentalité proprement dit, il faut se demander dans quelle mesure le FTCE a influencé les paramètres des projets. On trouvera au graphique 4.4 les réponses à une question sur la façon dont le FTCE avait influencé les projets, qui a été posée aux promoteurs ayant affirmé que leur projet serait allé de l'avant même en l'absence du FTCE (42 pour cent). Une vaste proportion d'entre eux ont indiqué que le financement du FTCE avait permis d'accélérer la réalisation du projet (66 pour cent) ou de créer plus d'emplois que prévu (51 pour cent). En d'autres mots, ces projets auraient été réalisés sans le financement du FTCE, mais ils auraient été mis en œuvre plus tard si le promoteur n'avait pas obtenu de financement du FTCE ou ils n'auraient pas créé autant d'emplois. Seulement 7 pour cent des promoteurs des projets qui seraient allés de l'avant même sans le FTCE ont répondu qu'aucun des effets énumérés ne s'appliquait, ce qui laisse penser qu'il y a absence complète d'incrémentalité pour ces projets.

Combien d'emplois créés par les projets financés par le FTCE peuvent être jugés incrémentiels? Selon les réponses à la question de l'incrémentalité, environ la moitié des projets étaient véritablement incrémentiels, mais environ la moitié des projets non incrémentiels étaient en réalité incrémentiels parce que le financement du FTCE avait permis de créer des emplois plus nombreux. En termes précis, environ 74 pour cent des emplois FTCE étaient incrémentiels. On arrive à ce montant en additionnant le 53 pour cent de tous les projets qui ne seraient pas allés de l'avant sans les fonds du FTCE au 51 pour cent des 42 pour cent de projets qui seraient allés de l'avant tout de même, mais pour lesquels le FTCE avait permis de créer plus d'emplois que prévu.

4.4 Coût de la création d'emplois

Pour examiner la question des coûts, on établit d'abord le coût estimatif de chaque emploi pour le FTCE, compte tenu des chiffres des projets achevés (pour lesquels le nombre estimatif d'emplois créés est plus précis). Selon les résultats du sondage pour les projets achevés, chaque emploi créé a coûté environ 7 500 \$ au FTCE. Ce résultat repose sur la contribution moyenne signalée du FTCE à l'ensemble des projets terminés selon le sondage (187 600 \$ par projet) et le nombre moyen d'emplois créés par les projets achevés dans l'échantillon (24,8 emplois par projet). En effet, cette figure prend en considération le coût de chacun des emplois créés grâce au FTCE, et permet de calculer le rendement des dépenses de programmes.



Il est cependant important de préciser que ces estimations sont biaisées à la baisse, car le nombre d'emplois (le dénominateur dans le calcul) comprend les emplois à court terme, les emplois à temps partiel, les emplois qui ne dureront pas et les emplois non incrémentiels, de sorte que le nombre estimatif d'emplois créés est gonflé et le coût par emploi est sous-estimé. Pour corriger ce biais, nous divisons d'abord le coût moyen FTCE par projet par le nombre moyen d'emplois ETP créés par projet, d'après la proportion des emplois ETP (84 pour cent) dont il a été question ci-dessus. Nous obtenons un coût par emploi ETP d'environ 8 900 \$ ($187\,600 \$ / (24,8 \times 0,84)$). Deuxièmement, nous tenons compte de l'incrémentalité en appliquant le taux moyen d'incrémentalité (74 pour cent, comme on l'a vu ci-dessus) au nombre moyen d'emplois ETP créés par projet. Nous obtenons ainsi le coût estimatif de chaque emploi pour le FTCE, soit 12 100 \$.

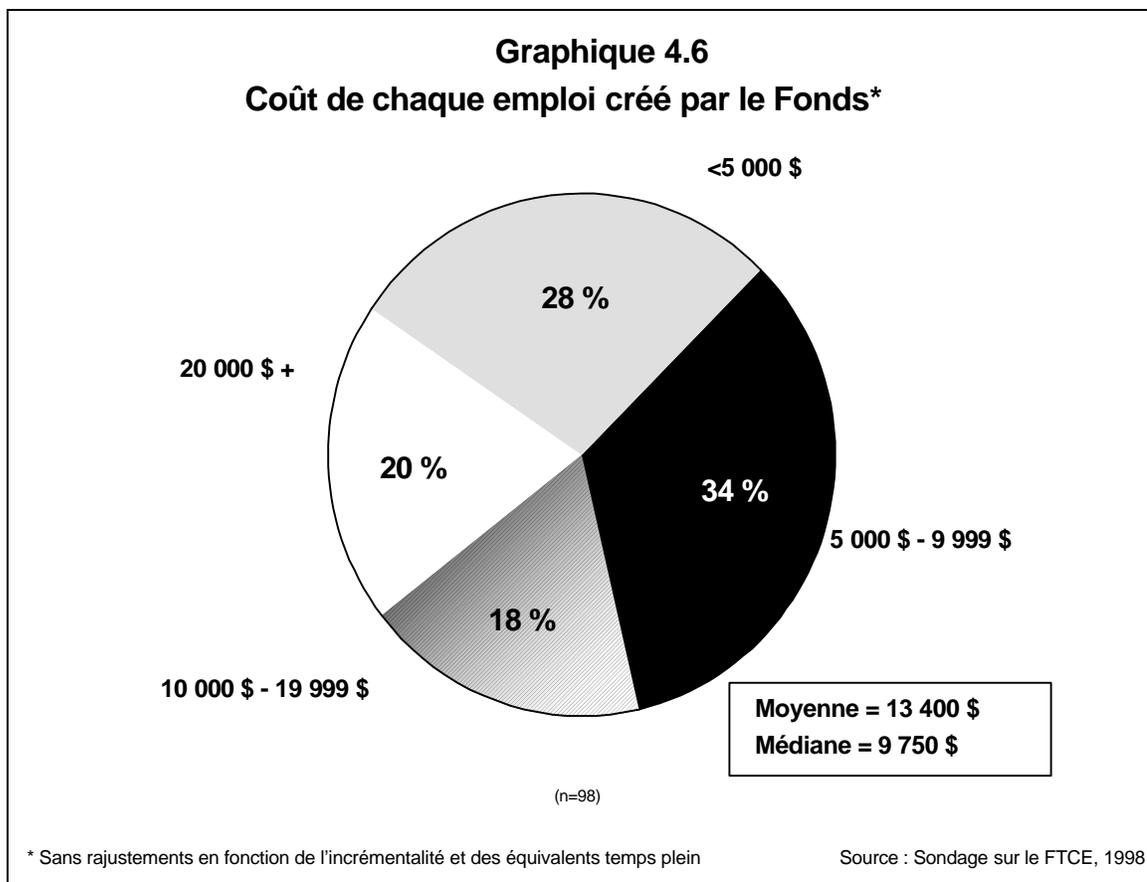
Le graphique 4.5 présente un sommaire des estimations du coût de chaque emploi pour le FTCE. Il a cependant été impossible de rajuster les chiffres pour tenir compte du fait que ce ne sont pas tous les emplois qui seront vraisemblablement durables; en effet, comme on l'a déjà vu, les promoteurs ont été priés de dire uniquement combien d'emplois supplémentaires, et non pas combien d'emplois durables, pourraient être créés.

Graphique 4.5
Sommaire : Nombre moyen d'emplois créés et coût de chaque emploi pour le FTCE

	Nombre moyen d'emplois créés par projet ¹	Coût de chaque emploi créé pour le FTCE ¹ (\$)
Total des emplois	25	7 500
Équivalents temps plein (ETP)	21	8 900
Emplois incrémentiels du FTCE	15,54	12 100
<p><small>1 D'après les résultats du sondage concernant les projets achevés (n=98)</small></p> <p style="text-align: center;"><small>Source : Sondage sur le FTCE (1998) et données administratives de DRHC</small></p>		

Afin de voir comment le coût de chaque emploi pour le FTCE varie en fonction des types de projets, nous avons calculé le coût moyen de chaque emploi pour le FTCE pour chacun des projets de notre échantillon. Le calcul du coût moyen par emploi pour tous les projets achevés donne un montant de 13 400 \$. (Le coût total estimé par emploi est de 64 300 \$.) Il s'agit essentiellement d'un chiffre non pondéré qui accorde une importance égale au coût moyen par emploi de chacun des projets, sans égard au niveau de dépenses ou au nombre d'emplois créés. Cependant, la distribution de ce chiffre est utile, puisqu'il donne une idée des tendances pour les divers types de projets.

Le graphique 4.6 donne une ventilation des projets du FTCE selon le montant moyen versé par DRHC. On y voit que la majorité des projets (62 pour cent) ont reçu moins de 10 000 \$ du FTCE par emploi. D'autres résultats montrent que le coût de chaque emploi pour le FTCE a été beaucoup plus élevé dans le cadre des projets achevés qui avaient été parrainés par de vastes organisations (17 335 \$) et des organismes du secteur public (22 638 \$), ainsi que dans le cadre des projets qui représentaient de nouvelles activités (18 317 \$) par rapport à ceux qui ont consisté à donner de l'expansion à des activités existantes (9 204 \$). En outre, le coût moyen par emploi semble s'accroître proportionnellement au coût global du projet, de sorte que pour les projets coûtant moins de 250 000 \$, le coût par emploi est de 7 478 \$, tandis qu'il est de 20 659 \$ pour les projets dont le coût est supérieur à un million.



4.5 Estimation du nombre total d'emplois créés par le FTCE d'ici mars 1999

L'une des façons d'estimer le nombre total d'emplois créés par le FTCE serait de multiplier le nombre moyen d'emplois créés par chacun des projets achevés par le nombre total de projets. Toutefois, depuis la réalisation de la phase initiale de l'évaluation, le nombre de projets approuvés a augmenté considérablement, ce qui pourrait vouloir dire également qu'il y a un plus grand nombre de types de projets différents. Afin d'évaluer de façon plus rigoureuse le nombre total d'emplois créés, on a élaboré, pour les projets achevés, un modèle de prévision des emplois créés selon les réponses au sondage. Ce modèle a ensuite été appliqué à toute la base de données administratives afin d'extrapoler le nombre d'emplois créés.

La première étape de cette analyse a consisté à faire l'essai d'un modèle simple à plusieurs variables en utilisant les cas du sondage pour lesquels nous disposions d'un ensemble complet de données. Les données administratives sur le nombre estimatif d'emplois créés, le financement accordé par le FTCE, le coût total du projet et la région ont été intégrées au modèle afin de prédire le nombre d'emplois créés selon les réponses données par les répondants. Selon les résultats obtenus, les meilleures variables prédictives de la création

d'emplois selon les réponses au sondage étaient le nombre estimatif d'emplois créés (à partir des données administratives) et le coût total du projet.

Ce modèle, fondé sur les données administratives concernant le nombre total estimatif d'emplois créés et le financement total des projets, a ensuite été appliqué à 826 projets approuvés qui figuraient dans la base de données administratives sur le programme (le nombre de projets pour lesquels la base de données contenait des données complètes pour toutes les variables du modèle). Le FTCE a versé environ 230 millions de dollars pour financer les dépenses de ces projets. Il faut noter que le modèle a été établi à partir d'un petit nombre de projets et qu'il a ensuite été appliqué aux projets qui ne faisaient pas partie des cas ayant servi à faire l'essai du modèle.

En supposant que les fonds de projets n'ayant pas encore été dépensés (30 millions de dollars) serviront à financer, d'ici mars 1999, des projets semblables à ceux déjà approuvés, il est prévu que, dans l'ensemble, le nombre réel d'emplois créés grâce au FTCE (260 millions de dollars) serait de 29 500. En tenant compte de l'incrémentalité, le nombre d'emplois créés serait d'environ 22 000. Après ajustement des données en fonction des équivalents temps plein, on en arrive à un total de 18 500 emplois incrémentiels à temps plein.

Graphique 4.7
Nombre estimatif d'emplois créés grâce au FTCE
d'ici la fin du présent exercice (mars 1999)

	Base de données administratives	Estimation de l'évaluation
Prévision du nombre d'emplois créés grâce au FTCE	35 500	29 500
Emplois incrémentiels		22 500
Incrémentalité et ETP		18 500

5.0 Conclusions

Ce chapitre résume les principales constatations de la Phase I de l'évaluation du Fonds transitoire pour la création d'emplois. Même si le programme n'existe que depuis un peu moins de deux ans, l'étude a permis de recueillir d'importantes données sur les activités qui ont été entreprises par le programme et les premiers résultats. Les conclusions sont présentées selon les questions initiales d'évaluation.

Quelle est la nature des projets qui ont été approuvés?

Le profil des projets parrainés par le FTCE confirme, comme on s'y attendait, que les activités du programme se sont concentrées dans les régions à chômage élevé, particulièrement dans l'Atlantique et au Québec. La majorité des projets ont été dirigés par des promoteurs du secteur privé provenant de petites et moyennes organisations. Les projets sont axés sur des industries comme la fabrication, le tourisme / l'accueil et l'industrie primaire, notamment la sylviculture et l'aquaculture. La plupart des projets visent la création de nouveaux emplois par le biais de la mise sur pied de nouvelles entreprises ou de l'expansion d'activités existantes.

En général, le financement des projets provenait de diverses sources, notamment le gouvernement et des promoteurs du secteur privé. Sur l'ensemble des projets, le FTCE représente environ 14 pour cent du coût total de chaque projet. Cette proportion est plus élevée pour les projets dont les coûts sont moindres. Le financement du FTCE est souvent utilisé pour les dépenses de main-d'œuvre, alors que les investissements d'autres programmes ou du secteur privé servent à couvrir les dépenses en capital.

Le programme met largement l'accent sur les partenariats avec d'autres organismes gouvernementaux et communautaires, ce qui est considéré comme un point fort du FTCE. Même si la promotion du Fonds est l'un des aspects du programme qui présente certaines lacunes, la sollicitation de clients intéressés ne s'est pas révélée problématique. Il peut cependant y avoir certaines faiblesses au chapitre de l'égalité d'accès. Les promoteurs des projets et les partenaires de la mise en œuvre sont généralement satisfaits du programme, même si certains ont exprimé des préoccupations au sujet de la longueur du processus d'approbation et du fait que, dans certains cas, des facteurs politiques sont entrés en jeu. On a également constaté certains besoins, notamment un meilleur suivi de la durabilité des projets, l'amélioration de la reddition des comptes (établissement de liens entre les sommes versées par le FTCE et les relevés de paye) et la nécessité d'éviter les chevauchements avec d'autres programmes de développement économique.

Combien d'emplois ont été créés, et de quels genres étaient-ils?

Au total, 25 emplois ont été créés par projet (achevé), ce qui représente un coût d'environ 7 500 \$ par emploi. Compte tenu de facteurs comme les équivalents temps plein et l'incrémentalité⁴, ces chiffres doivent être rajustés à 15,54 emplois par projet et 12 000 \$ par emploi. Ces chiffres concernant la création d'emplois ont été calculés en fonction de la centaine de projets FTCE qui avaient été achevés au moment de l'enquête. Comme ces projets sont terminés depuis relativement peu de temps, il est impossible d'établir adéquatement, du moins pour l'instant, la mesure dans laquelle ces emplois sont durables.

Une comparaison des données du sondage au sujet des projets achevés et des données administratives du programme pour les mêmes projets révèle que le niveau de création d'emplois est en grande partie conforme aux chiffres prévus dans les contrats initiaux. En extrapolant à partir des données du sondage, on obtiendrait, pour l'ensemble des dépenses du FTCE, la création réelle de 29 500 emplois, ou de 22 000 emplois incrémentiels, ou de 18 500 emplois incrémentiels à temps plein.

La majorité des emplois créés sont des postes permanents à longueur d'année. Ils se retrouvent surtout dans les catégories des emplois de spécialisation moyenne et emplois de manoeuvre et dans les catégories des métiers spécialisés, et les salaires offerts sont supérieurs au minimum.

Le financement du FTCE était-il nécessaire?

L'incrémentalité des emplois créés grâce au financement du FTCE a été établie d'après les estimations des promoteurs des projets eux-mêmes. Dans environ le quart des cas, l'incrémentalité est douteuse. Les projets dont l'incrémentalité est plus élevée sont les projets dont les promoteurs provenaient du secteur public, les projets dans l'industrie du tourisme / de l'accueil, les projets dont une proportion plus élevée des coûts est assumée par le FTCE et les projets dans les collectivités plus petites.

Dans quelle mesure les projets sont-ils autosuffisants sur le plan financier?

L'autosuffisance financière et la mesure dans laquelle les emplois créés en vertu du FTCE seront durables sont les deux questions auxquelles il est le plus difficile d'apporter une réponse pour l'instant. Comme il en a déjà été question, il y a peu de projets achevés jusqu'à maintenant et les projets achevés ne le sont que depuis peu de temps. Par conséquent, les conclusions relatives à leur durabilité relèvent surtout de la spéculation. Les premiers résultats sont positifs en ce qui concerne la durabilité des emplois. Parmi les

⁴ Emplois supplémentaires créés grâce au financement du programme.

projets achevés, les promoteurs s'attendent à ce que la majorité des emplois créés (84 pour cent) existent encore au bout de 18 mois. Par ailleurs, un répondant sur cinq pense qu'il faudrait un financement supplémentaire pour que le projet puisse se poursuivre et (ou) prendre de l'expansion. En ce qui concerne le financement futur, on s'attend à ce que ce soient les investisseurs du secteur privé qui apportent les plus grandes contributions.

Conclusions générales

Les résultats de cette évaluation du FTCE sont pour la plupart positifs. Les promoteurs des projets et les personnes chargées de la mise en œuvre du FTCE sont satisfaits du programme et impressionnés par sa souplesse, sa rigueur et son approche du partenariat. La longueur du processus d'approbation et l'équité d'accès au programme sont les préoccupations les plus importantes qui ont été soulevées en ce qui concerne la mise en œuvre. De nombreux répondants seraient en faveur de la délégation de pouvoirs plus nombreux au niveau local, pour faciliter ce processus.

Les emplois créés par le programme correspondent généralement aux niveaux cibles prévus à l'origine par les promoteurs dans leurs contrats avec DRHC. Les emplois créés sont de qualité moyenne à élevée. La plupart devraient encore exister dans 18 mois. Il faudra cependant faire un suivi plus poussé du programme pour vérifier la durabilité des emplois à plus long terme.

Selon l'évaluation, il conviendrait d'accorder de l'attention à la question de l'incrémentalité à l'avenir. Pour un petit nombre de projets (environ le quart), le financement du FTCE n'a eu aucune influence sur la création d'emplois. La présente recherche montre que le programme devrait continuer de mettre l'accent sur les petites et moyennes organisations, mais qu'il devrait améliorer son efficacité en ciblant plus soigneusement les projets qui n'ont pas accès à d'autres options en matière de financement. Les questions du chevauchement éventuel avec d'autres programmes de prêts remboursables seraient également réglées si on prenait les mesures nécessaires pour que le FTCE devienne le programme « dernier payeur ».