



Agriculture and
Agri-Food Canada

Agriculture et
Agroalimentaire Canada



RAPPORT SUR L'ÉVALUATION À MI-PARCOURS DE L'INITIATIVE DE DÉVELOPPEMENT COOPÉRATIF

ÉQUIPE DE LA VÉRIFICATION ET DE L'ÉVALUATION

MARS 2006

Ce rapport a été préparé par l'Équipe de la vérification et de l'évaluation (EVE) à partir du rapport soumis par Garvin Associates et des conseils complémentaires fournis par Garvin Associates et le personnel de l'Initiative de développement coopératif

Canada 

Table des matières

1. Introduction	1
2. Méthodologie d'évaluation	2
3. Résultats de l'évaluation	2
4. Résultats/Répercussions	4
5. Rentabilité	10

Rapport sur l'Évaluation à mi-parcours de l'Initiative de développement coopératif

1. Introduction

L'Initiative de développement coopératif (IDC) relève du Secrétariat aux coopératives. Mise en oeuvre en avril 2003, elle a pour objectif :

- d'améliorer la qualité de vie des collectivités défavorisées et des collectivités difficiles d'accès en contribuant au développement des coopératives dans les domaines de priorité fédéraux;
- de créer un environnement qui permette aux collectivités rurales canadiennes d'apporter des solutions locales aux problèmes locaux en recourant au modèle coopératif.

Le programme IDC comporte deux volets majeurs : Innovation et recherche et Services-conseils.

Le volet **Innovation et recherche** a pour objectif d'élaborer et de tester de nouvelles applications du modèle coopératif dans plusieurs domaines de priorité fédéraux : l'ajout de valeur à l'agriculture, l'accès à la santé et aux soins à domicile; le développement économique des collectivités rurales, éloignées et nordiques; le développement des collectivités autochtones; l'intégration des immigrants dans les collectivités canadiennes et l'élaboration de solutions communautaires aux problèmes environnementaux.

Le volet **Services-conseils** a pour objectif d'améliorer la capacité des coopératives en donnant un soutien technique et des conseils aux particuliers qui souhaitent créer ou développer des coopératives.

L'autre domaine de priorité important de l'IDC consiste à créer des partenariats avec les autres organismes de développement coopératif et les ministères du gouvernement fédéral. Cette priorité est réalisée dans le contexte des deux volets du programme.

Le programme IDC est un programme quinquennal doté d'un budget de 15 millions de dollars, ainsi ventilé : 10 millions de dollars au volet Innovation et recherche, qui relève du Secrétariat, et 5 millions de dollars au volet Services-conseils. Les services-conseils sont fournis dans le cadre d'un accord de contribution unique avec la Canadian Co-operative Association (CCA) et le Conseil canadien de la coopération (CCC). En vertu de cet accord de contribution, la CCA et le CCC et leurs membres régionaux et provinciaux sont

tenus de fournir des services-conseils sur le développement coopératif à l'échelle nationale.

Le budget de l'IDC permet de financer la mise en oeuvre des projets de développement coopératif. Le financement annuel alloué aux projets individuels varie de 5 000 \$ à 75 000 \$. Les projets pluriannuels qui ne dépassent pas cinq ans peuvent également prétendre à un financement, à condition qu'ils se terminent avant le 31 mars 2008, date de fin du programme. La participation minimale des porteurs de projet ou de leurs partenaires communautaires est fixée à 25 % du coût total du projet.

a. Portée de l'évaluation

La présente évaluation à mi-parcours porte sur les points suivants :

- . la conformité du programme au mandat du Secrétariat aux coopératives;
- . les répercussions du programme sur les publics cibles;
- . l'application et la mise en oeuvre du programme, en vue de son éventuelle amélioration.

2. Méthodologie d'évaluation

Les principaux outils utilisés pour l'évaluation du programme ont été :

- i) une étude documentaire exhaustive (50 dossiers);
- ii) les interviews de 84 parties intéressées, internes et externes;
- iii) huit études de cas de projets, choisis au hasard et nonobstant la région, le secteur d'activité, le domaine de priorité ou la valeur en dollars.

3. Résultats de l'évaluation

3.1 Conformité

a. Conformité au mandat du Secrétariat aux coopératives

Comme l'indiquent les objectifs à l'origine de la création de l'IDC, le mandat du Secrétariat aux coopératives est :

- i) d'améliorer la qualité de vie des collectivités défavorisées et des collectivités difficiles d'accès;
- ii) de favoriser l'utilisation du modèle coopératif comme outil de résolution des problèmes locaux des collectivités rurales.

Les projets financés par l'IDC ont répondu à différents besoins, dont le développement économique rural, les soins de santé, l'environnement, le développement communautaire et le logement. Ainsi, l'IDC a permis à certaines collectivités de se doter de centrales éoliennes, pour produire une énergie durable et écologique, à des exploitants agricoles d'améliorer leur accès au marché, à des immigrants de fournir des services de soins de santé et des services communautaires adaptés aux cultures, etc. Globalement, les projets financés par Innovation et recherche ont porté sur les besoins prioritaires de l'IDC, du Secrétariat aux coopératives et du gouvernement fédéral.

b. Demande de services

La conformité du programme est également étayée par une forte demande de services. Cent soixante sept (167) projets Innovation et recherche ont été déposés entre la date de mise en œuvre du programme et mars 2005. Soixante douze (72) de ces projets ont été financés et la demande de services-conseils dépasse actuellement la capacité de réponse.

c. Développement de l'économie sociale

Les ministères du gouvernement fédéral sont à la recherche de nouvelles méthodes et de nouvelles stratégies susceptibles de faire progresser l'économie sociale¹ au Canada. Le modèle coopératif et les projets fondés sur le modèle coopératif sont souvent d'excellents exemples d'outils sur lesquels l'économie sociale peut s'appuyer pour réaliser ses objectifs.

Le programme IDC a ciblé les immigrants, les personnes âgées et les jeunes, tous membres de populations défavorisées, mais il est resté ouvert aux autres groupes défavorisés, comme les petits exploitants agricoles et forestiers, les collectivités du Nord et les collectivités éloignées des autres régions. L'IDC a ainsi répondu efficacement aux objectifs liés au développement social et économique des groupes défavorisés et sous-représentés de la société.

Le Secrétariat aux coopératives et le programme IDC ont devant eux une réelle opportunité d'établir des partenariats avec Développement social Canada, Diversification de l'économie de l'Ouest (DEO), Développement économique Canada pour les régions du Québec, l'Initiative fédérale pour le développement économique pour le Nord de l'Ontario (FedNor), l'Agence de promotion économique du Canada atlantique (APECA) et Industrie Canada. Ces

¹ « L'économie sociale est un secteur entrepreneurial à but non lucratif qui prône l'amélioration des conditions sociales, économiques et environnementales des collectivités. Les entreprises de l'économie sociale sont gérées comme des entreprises à but lucratif et produisent des biens et des services destinés à l'économie de marché, mais elles fonctionnent et redirigent leur surplus en poursuivant des objectifs sociaux et environnementaux » (**Gouvernement du Canada, Discours du Trône, 2004**)

partenariats pourraient servir efficacement l'objectif qui reste celui de l'IDC : promouvoir le développement coopératif comme modèle de développement au sein des autres ministères du gouvernement.

Recommandation n° 1

Promouvoir le modèle coopératif comme outil du développement de l'économie sociale et communiquer les exemples de réussite de l'IDC, afin de créer des partenariats interministériels.

Réponse de la direction : Acceptée. L'une des fonctions courantes du Secrétariat aux coopératives consiste à assurer la liaison avec les principaux ministères pour qu'ils tiennent compte des coopératives dans l'élaboration de leurs politiques, et pour que les coopératives soient reconnues dans le cadre de l'économie sociale. Le Secrétariat aux coopératives participe activement à l'élaboration d'un cadre stratégique pour les entreprises d'économie sociale en collaboration avec Ressources humaines et Développement social Canada.

Le Secrétariat aux coopératives prévoit réaliser des études de cas avec certains projets financés dans le cadre de l'IDC de manière à mettre à profit et à faire connaître les leçons apprises.

4. Résultats/Répercussions

a. Innovation et recherche

L'IDC a financé soixante douze (72) projets Innovation et recherche, dans six domaines de priorité fédéraux. Les services-conseils sont offerts dans toutes les régions du pays, la plupart du temps en anglais et en français. Il apparaît, d'après l'étude de dossiers, des interviews des promoteurs de projet et des études de cas, que le programme IDC a eu des répercussions positives sur les publics cibles. Bien que de nombreux projets soient encore en cours de réalisation, les premières répercussions se font déjà sentir au sein de tous les publics cibles, comme le montrent les exemples suivants :

- La création de coopératives de production a permis d'améliorer l'accès au marché et de créer de nouveaux débouchés. (Agriculture et foresterie)
- La création de coopératives a permis de favoriser le tourisme et d'établir des marchés pour les produits locaux comme le saumon et l'omble chevalier. (Collectivités du Nord)

- La création de coopératives de soins de santé locales a permis de fournir des services de soins de santé préventifs sur mesure aux personnes âgées, aux jeunes et aux immigrants. (Soins de santé)
- La création de coopératives a permis de soutenir l'accès à l'emploi, aux soins de santé, à l'éducation, etc. (Immigrants)
- La création de coopératives a permis de financer des projets et de créer des coopératives qui visent le développement de sources d'énergie de remplacement. (Environnement).

b. Services-conseils

Le volet Services-conseils de l'IDC a énormément contribué à la croissance de la capacité des collectivités à créer et à rentabiliser des coopératives. En 2004-2005, Services-conseils a répondu à près de 4 000 demandes de renseignements ou d'aide, fourni un soutien technique à 181 nouvelles coopératives, aidé à la création de 41 coopératives et assisté 165 coopératives. Selon les résultats du premier trimestre, ces chiffres seront largement dépassés en 2005-2006.

Pour faire avancer efficacement le modèle coopératif, il est important de pouvoir compter, dans les premières phases de développement d'une coopérative, sur des informations et un soutien de qualité. Les services fournis localement par Services-Conseils servent cet objectif. Ils sont bien souvent le premier point de contact pour la plupart des promoteurs de projet, d'où l'importance de s'assurer de leur efficacité. Actuellement, le budget des projets Innovation et recherche est deux fois supérieur à celui des projets Services-conseils. En 2004-2005, 35 projets individuels n'ont pu obtenir cette aide et ce nombre devrait s'élever à 80 en 2005-2006.

La CCA, le CCC et leurs fournisseurs de services partenaires estiment que la faiblesse des ressources financières a nui à la qualité des résultats. Par ailleurs, certaines régions du pays ont accès à plus de services de conseil que d'autres. Cette disparité a plusieurs causes : les rallonges budgétaires de certains gouvernements, le grand nombre de conseillers dans les grandes régions géographiques, l'obligation de servir les clients en anglais et en français qui divise les budgets en deux, l'accès limité à des développeurs de coopérative qualifiés, etc.

Outre le niveau global de financement et le processus d'attribution des fonds, il faudrait élaborer des lignes directrices nationales qui garantissent les mêmes services minimaux dans toutes les régions du pays. Actuellement, le financement des services de conseil est offert dans toutes les régions du Canada en anglais et en français. Les fonds sont alloués aux partenaires régionaux en fonction du niveau prévisionnel de la demande, la disponibilité de services alternatifs et autres facteurs pertinents. Il n'est pas sûr, toutefois, que ces fonds permettent partout d'assurer les services de développement coopératif de base, ou minimaux, notamment dans les régions qui ne disposent pas de solutions de

rechange. Le CCC, la CCA et les fournisseurs de services partenaires estiment qu'il est nécessaire d'élaborer des lignes directrices nationales sur les services qui garantiraient à tous les promoteurs de projet, nonobstant leur lieu de résidence ou leur langue de travail, l'accès à des services de développement coopératif de base.

Recommandation n° 2

Exiger de Services-conseils un rôle plus pressant dans l'avancement du développement coopératif et veiller à ce que les fonds alloués suffisent à assurer des services de développement coopératif de base, ou minimaux, dans toutes les régions.

Réponse de la direction : Acceptée. Les ressources financières limitées sont une contrainte majeure, et le Secrétariat aux coopératives s'emploie à cerner les besoins et à dégager des ressources additionnelles.

De plus, on s'apprête à entreprendre des démarches pour renouveler l'IDC après 2008.

Le Secrétariat aux coopératives continuera de collaborer avec le CCA et le CCC dans le but d'innover au chapitre de la prestation des services et d'établir des partenariats avec d'autres réseaux, comme la SADC et les responsables du développement des collectivités.

c. Satisfaction des clients

Les auteurs de projet et les clients des services-conseils jugent l'IDC comme très importante à leur organisation (9 sur 10, en moyenne). Les clients soulignent qu'il n'existe aucune autre source de financement spécifique aux projets de développement coopératif. Ils demandent que le financement IDC équilibre efficacement le financement de projet additionnel provenant d'autres sources. Les gestionnaires estiment quant à eux qu'ils n'auraient pas mené à bien leur projet sans l'aide financière ou le soutien de l'IDC.

Les gestionnaires de projet qui ont demandé à bénéficier du programme ont également évalué favorablement les aspects administratifs du programme, comme le respect des délais de paiement, les critères de reddition de comptes et le processus de demande (de 7,5 à 7,8 sur 10, en moyenne). La rapidité des décisions de financement a reçu, quant à elle, une note légèrement moindre (6,8 sur 10).

Les auteurs de projet s'estiment également satisfaits du soutien qu'ils ont eu du personnel de l'IDC. Les gestionnaires de projet ont attribué une note très favorable à la communication avec les agents de l'IDC et les fournisseurs partenaires de l'IDC (8 sur 10). L'étude des documents et les interviews des gestionnaires révèlent toutefois une satisfaction moindre de la communication des justifications du rejet ou de l'approbation des demandes et du montant du financement attribué. Il semblerait que les renseignements donnés ne permettent pas aux demandeurs de comprendre les raisons de la décision rendue.

Recommandation n° 3

Améliorer la communication écrite avec les promoteurs de projet, afin de s'assurer qu'ils comprennent les raisons des décisions de financement ou de soutien rendues.

Réponse de la direction : Acceptée. Les fonctionnaires examineront leur façon de procéder afin de trouver des moyens pour améliorer la communication. Il peut être difficile de répondre à toutes les attentes, car les explications fournies en cas de réponse négative ne sont jamais assez détaillées.

d. Communication des résultats

Le Guide de procédure de l'Initiative de développement coopératif stipule que « les deux volets majeurs de l'IDC [I & R et Services-conseils] sont complémentaires et interdépendants et qu'ils doivent partager les savoirs acquis ». Ce même guide recommande par ailleurs l'élaboration d'une « Stratégie de partage de savoirs ». À ce jour, le partage d'information entre les deux volets de l'IDC reste limité et aucune stratégie de partage de savoirs n'a encore été élaborée. Bien que l'IDC soit encore jeune, le programme peut déjà partager des résultats de recherche positifs et des exemples à suivre. Pour communiquer ces exemples et partager les savoirs sur le développement coopératif, IDC et le Secrétariat aux coopératives devraient élaborer une stratégie de communication qui viserait à la fois les acteurs internes du programme et les interlocuteurs externes que sont les autres ministères du gouvernement fédéral, les gouvernements provinciaux, les autres ordres de gouvernement et le secteur bénévole.

Le partage des exemples à suivre pourrait grandement profiter aux fournisseurs de services de conseil partenaires et autres parties intéressées, notamment les exemples de mise en oeuvre des modèles coopératifs novateurs. Certains ont

recommandé à cet égard d'utiliser le site Web Coop Zone, mais la viabilité et la maintenance du site n'ont pas encore convaincu.

Recommandation n° 4

Mettre en oeuvre une « Stratégie de communication du savoir » et communiquer les exemples à suivre.

Réponse de la direction : Acceptée. Lors de la mise en œuvre du programme, il était convenu qu'en raison des ressources limitées, on laisserait tomber le volet distinct de partage des leçons apprises. On a alors demandé aux promoteurs de projet d'inclure dans leur plan d'activité un élément pour le partage des leçons apprises. Cependant, le Comité directeur de l'IDC a approuvé une stratégie de partage des leçons apprises en 2004.

Au cours des deux premières années, il était difficile de réunir des données sur les résultats et de communiquer les exemples de réussite parce que les projets n'étaient pas terminés. La plupart des projets ont pris fin en 2005-2006. Comme solution de rechange, on a décidé de produire six études de cas de coopératives prospères et novatrices et de les distribuer aux intervenants et aux responsables du développement des coopératives et des collectivités.

Au cours de l'an 4 et 5 (à partir de 2006-2007), un nouvel employé sera embauché pour mettre en œuvre la stratégie et pour collaborer avec le personnel des communications afin de faire connaître les résultats et les exemples de réussite aux groupes cibles.

e. Développement de partenariats

L'IDC est chargé de créer et de développer des partenariats avec les coopératives et les autres ministères et organismes du gouvernement fédéral pour soutenir la réalisation de ses objectifs et de ceux de son volet Services-conseils notamment.

Dans le cas des coopératives, l'IDC a établi des partenariats majeurs avec le CCC et la CCA pour coordonner la fourniture du volet Services-conseils. Le CCC et la CCA disposent de solides réseaux de membres régionaux et provinciaux et de membres affiliés, qui sont les véritables fournisseurs de services aux clients. Le CCC et la CCA se sont appuyés sur l'expérience et le réseau de développement coopératif national pour améliorer les services à l'échelle du

Canada. Dans les régions, la fourniture de services semble par conséquent beaucoup mieux coordonnée.

Dans le cas des autres ministères et organismes du gouvernement fédéral, le principal véhicule est le Comité interministériel sur les coopératives (CIC). Le CIC, qui devance l'IDC et qui devait être à l'origine un organe du Secrétariat, a pour mandat de contribuer aux discussions sur les politiques fédérales sur le rôle des coopératives, de coordonner les questions sur le secteur coopératif au sein du gouvernement fédéral, de servir de forum d'échange d'information sur les politiques et les stratégies ministérielles sur les coopératives et de répondre aux préoccupations des coopératives sur leur participation aux objectifs du gouvernement.

L'IDC a adopté le Comité comme outil d'avancement des partenariats avec les autres ministères du gouvernement fédéral. Il semblerait, en fait, que le Comité a surtout servi à trouver des examinateurs techniques pour l'étude des propositions de projet IDC. Selon ses membres, il n'aurait pas eu, pour les raisons suivantes, autant de réussite dans les discussions sur les questions politiques et les préoccupations du secteur coopératif, la coordination des questions ou l'échange d'information :

- i) certains membres du CIC ne représenteraient pas réellement leur ministère ou leur organisme et ne feraient pas de compte rendu à leur ministère ou à leur organisme sur le développement coopératif;
- ii) les comités interministériels seraient difficiles à mettre en œuvre au sein du gouvernement fédéral.

Actuellement, l'IDC n'alloue aucun budget au CIC et ce sont les ministères participants qui assument les coûts de participation aux réunions de leurs représentants. Il n'existe donc encore aucun budget pour les projets collaboratifs. Selon les responsables du programme IDC, les ressources humaines et financières du programme ne permettraient pas de réaliser l'ambitieux mandat du CIC.

Les membres du Comité sur la diversification de l'économie de l'Ouest (DEO) ont été plus heureux, notamment dans les projets des collectivités financées par la Société d'aide au développement des collectivités et du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien (MAINC). L'effet de levier de leur succès et une utilisation plus efficace du comité interministériel comme outil de partage des exemples à suivre et de promotion du développement coopératif pourraient aider l'IDC à réaliser ses objectifs de partenariat.

Recommandation n° 5

L'IDC devrait utiliser plus efficacement le Comité interministériel sur les coopératives comme outil d'avancement du développement coopératif au sein des autres ministères du gouvernement fédéral.

Réponse de la direction : Acceptée sous conditions. Les membres du Comité interministériel (CI) ont, de façon bilatérale, concentré leurs efforts sur l'évaluation technique des projets de l'IDC qui font l'objet d'une demande de financement. Comme dans le cas des autres dossiers fédéraux horizontaux, l'efficacité du CI demeure problématique en raison du taux de rotation élevé des membres et d'une délégation des pouvoirs propre à chaque ministère.

Afin d'étoffer et d'accroître le rôle du CI, tel que proposé dans le présent rapport, le Secrétariat exigera des ressources additionnelles au chapitre de l'effectif et du budget opérationnel.

5. Rentabilité

Un programme est rentable lorsqu'il réalise ses objectifs avec un minimum de ressources. Dans le cas de l'IDC, nous avons examiné deux facteurs majeurs de la rentabilité : l'endettement externe et les frais d'administration du programme.

a. Endettement externe

Les deux volets Innovation et recherche et Services-conseils de l'IDC ont relativement bien réussi dans leur quête de capitaux externes. Dans les projets Innovation et recherche, il est demandé aux promoteurs de projet un apport minimal de 25 % du coût total du projet. Or, comme l'IDC n'a financé en totalité que 31 % des projets approuvés, l'apport des promoteurs de projet et/ou d'autres sources de financement a très souvent dépassé les 25 % requis.

Le volet Services-conseils de l'IDC, qui dispose d'un budget quinquennal de 5 millions de dollars, est délivré par le biais d'un réseau de membres régionaux ou de membres affiliés du CCC et de la CCA. Dans le cadre des projets de ce volet, les coopératives sont tenues à un apport additionnel de 25 % en contributions en nature. Les contributions en nature du CCC et de la CCA se sont élevées en fait à 58 % du budget de SC en 2003-2004 et à 53 % en 2004-2005, bien au-delà des exigences.

b. Frais d'administration du programme

Le programme IDC a réalisé de considérables économies dans l'administration du programme en s'appuyant sur l'infrastructure et les ressources humaines du Secrétariat aux coopératives. À ce jour, les frais d'administration des deux volets Innovation et recherche et Services-conseils et des projets de recherche internes ont été maintenus à environ dix-sept pour cent (17 %) du budget total, un niveau comparable à celui des autres programmes du gouvernement fédéral, comme le Fonds canadien d'adaptation et de développement rural (FCADR).

L'utilisation des réseaux de développement coopératif existants s'est traduite par une méthode de fourniture de services de conseil rentable et efficace. Le CCC et la CCA disposent de fournisseurs de services dans toutes les régions du Canada. Ces fournisseurs, qui sont chargés de la fourniture de connaissances et de techniques de développement coopératif, de la gestion des infrastructures et de l'aide au développement, réalisent des économies de frais de transport et d'exploitation parce qu'ils sont situés près des collectivités qu'ils desservent et qu'ils connaissent bien les besoins locaux.

Il est question également de réduire à l'avenir les frais d'administration en économisant sur le coût des réunions du Comité directeur. Ces réunions représentent vingt-quatre pour cent (24 %) du budget administratif. Lorsque les fonds auront tous été attribués, il sera possible de réduire le nombre de réunions actuel (4), de remplacer les réunions par des téléconférences, pour économiser sur les frais de déplacement, de tenir ces réunions plus souvent à Ottawa, où le coût des réunions est sensiblement moins cher, ou encore de réduire le nombre de représentants aux réunions tenues en dehors d'Ottawa.

Recommandation n° 6

Envisager des mesures pour réduire les coûts associés aux réunions du Comité directeur.

Réponse de la direction : Acceptée sous conditions. Les gestionnaires du programme, de concert avec le Comité directeur, étudiera des façons de limiter le coût des réunions du Comité directeur. Cependant, l'efficacité du Comité dépend, en partie, de ses contacts avec les collectivités et les responsables locaux du développement des coopératives au Canada. Ces coûts sont justifiés si on veut avoir un comité composé de membres qui sont représentatifs, bien informés et aptes à fournir des conseils au ministre en temps opportun.

La valeur du Comité directeur de l'IDC va au-delà de l'évaluation des propositions et de la gestion du programme, et le contact de ses membres avec la réalité des coopératives régionales est également un élément clé de la pertinence des conseils qu'ils offrent au ministre et au gouvernement sur les questions stratégiques liées aux coopératives.