



ANNEXE II

LIGNES DIRECTRICES POUR MENER DES ÉVALUATIONS ÉCONOMIQUES

AVANTAGES ÉCONOMIQUES

I. Introduction

Les avantages économiques s'obtiennent en mesurant, sur le plan économique, le bien-être découlant d'une activité. Ils sont habituellement évalués au moyen d'une analyse coûts-avantages, laquelle consiste en une comparaison directe entre les coûts de l'activité et les avantages qui en sont ressortis. Les avantages non quantifiables sont également examinés lorsque les avantages mesurables (p. ex., les revenus directs) ne permettent pas seuls de justifier les coûts de la manifestation. Toutefois, les avantages non quantifiables peuvent suffire, de l'avis subjectif des décideurs, pour faire pencher la balance en faveur du soutien des coûts.

Le gouvernement fédéral exige une analyse coûts-avantages pour décider du bien-fondé de la demande de financement en fonction des avantages qu'en retirera le Canada.

II. Aperçu de l'analyse coûts-avantages

Une analyse coûts-avantages examine tous les coûts qui doivent être assumés pour accueillir une manifestation. Il s'agit des coûts qui sont précisés dans le budget énumérant en détail les dépenses prévues, comme l'exige la Politique, ainsi que des coûts dissimulés ou indirects (p. ex., les infrastructures qui doivent être construits par la localité).

L'analyse coûts-avantages porte également sur tous les avantages, quantifiables ou non, découlant de la manifestation, entre autres, les avantages directs qu'en retireront les organisateurs (p. ex., les recettes provenant des droits d'entrée, des droits télévisuels, des commandites d'entreprises, des redevances de franchise, des frais de permis, etc., dont les détails sont également exigés par la Politique), les avantages sur les plans social et culturel et les avantages liés au développement du sport.

L'analyse coûts-avantages se termine par une comparaison entre les coûts et les avantages, ce qui permet aux décideurs de fixer un niveau de subvention approprié.

III. Principales étapes d'une analyse coûts-avantages

a) Déterminer et mesurer tous les coûts à assumer pour accueillir la manifestation

Cette étape permet de s'assurer que l'ensemble des coûts sont pris en compte. Tous les frais qui seront déduits des recettes prévues doivent être inclus, de même que tous les coûts indirects assumés par des tiers (p. ex., les municipalités), qui constituent des subventions cachées. Entre autres coûts à examiner, citons les suivants :

- 1) l'élaboration, la présentation et la promotion du dossier de candidature;
- 2) la planification de la manifestation;
- 3) la tenue de la manifestation;
- 4) l'investissement dans les infrastructures directes (p. ex., les installations exigées pour les Jeux) et les infrastructures indirectes (p. ex., les routes, l'amélioration des installations d'égouts). Les coûts en investissements privés connexes (p. ex., les hôtels) ne devraient pas être inclus, car ils ne sont pas déduits des recettes prévues, mais plutôt des propres recettes des donateurs privés;
- 5) le coût des activités ultérieures à la manifestation (p. ex., la réadaptation ou le démantèlement des installations).

Les coûts peuvent être réduits par la valeur nette des immobilisations qui resteront après la manifestation. Cette valeur résiduelle ne devrait pas être simplement la valeur nominale ou comptable utilisée aux fins de comptabilité, mais elle devrait correspondre à la véritable utilité ou à la valeur marchande des biens.

b) **Définir les sources et les montants de financement**

Cette étape permet de déterminer comment les avantages devraient être attribués aux diverses sources de financement, ou donateurs. Les principales catégories de bailleurs de fonds sont les investisseurs privés, les entreprises commanditaires et les divers ordres de gouvernement, y compris ceux qui participent à la mise en place des infrastructures ou fournissent des contributions « non financières ».

c) **Déterminer, documenter et mesurer (si possible) les avantages**

Cette étape permet de s'assurer que tous les avantages pertinents sont pris en compte.

1) **Avantages directs**

Les premiers avantages dont il faut tenir compte sont les recettes directes découlant des droits d'entrée, des droits télévisuels, des commandites d'entreprise, des redevances de franchise, des frais de permis pour utiliser les logos et les noms, etc. Ces recettes serviront à assumer les coûts et réduiront la nécessité de recourir à des subventions de l'État. Une comparaison entre les recettes directes et les coûts démontrera clairement l'écart qui doit être comblé par des subventions et d'autres avantages. Les recettes directes provenant des droits d'entrée sont évaluées en fonction du nombre prévu de visiteurs (voir Aperçu de l'évaluation des retombées économiques, troisième étape). Les autres recettes directes seront évaluées selon les résultats prévus des négociations entre le groupe de candidature et les diverses sources de financement (p. ex., les réseaux de télévision, les entreprises commanditaires, les entrepreneurs privés).

2) Avantages sur les plans sportif, social et culturel

Les avantages sur les plans sportif, social et culturel sont énumérés dans le Guide d'évaluation, lequel stipule que les groupes de candidature doivent décrire les activités qui engendreront de tels avantages. De plus, le groupe de candidature doit, dans le cadre de l'analyse coûts-avantages, démontrer les effets que produiront ses activités ainsi que le nombre d'avantages qui en découleront.

Pour faciliter la comparaison des coûts, ces avantages devraient être mesurés en dollars dans la mesure du possible. Sinon, on peut employer des mesures comme la population visée, le nombre de bénéficiaires ou la durée des avantages, pour donner une certaine idée de la portée des avantages.

Déterminer les avantages nets provenant du tourisme et des taxes

L'intensification de l'activité économique suscitée par les Jeux entraîne une augmentation nette des dépenses liées au tourisme qui n'aurait pas eu lieu autrement, donc une hausse nette des recettes fiscales. Le gouvernement fédéral peut dire que cette hausse nette des recettes fiscales est un avantage pour lui si une distinction est faite entre les dépenses courantes des résidents locaux (et les taxes qui y sont rattachées) et les nouvelles dépenses effectuées par les visiteurs, qui auraient dépensé leur argent à l'extérieur du Canada s'il n'y avait pas eu la manifestation. (Voir Retombées économiques, les troisième et cinquième étapes).

Avertissement : Les retombées économiques ne sont pas des avantages

L'augmentation du nombre d'emplois et de l'activité économique qu'entraînent les dépenses consacrées à la tenue d'une manifestation constitue des retombées économiques mais, dans le cadre de l'analyse coûts-avantages, il ne s'agit pas d'avantages. Ce type de retombées économiques peut profiter à la localité ou à la région qui, sans la tenue de la manifestation, n'aurait pas bénéficié d'un tel niveau d'emploi ou d'activité économique, mais pour ce qui est de l'économie canadienne dans son ensemble, ce n'est qu'une redistribution des dépenses provenant d'autres parties du Canada. Une dépense équivalente effectuée n'importe où dans l'économie aurait également stimuler l'emploi et l'activité économique (voir Évaluation des retombées économiques, introduction). Toutefois, les avantages découlant d'un accroissement de l'emploi ou de l'activité économique, comme la diminution de la disparité régionale ou la possibilité pour les chômeurs d'acquérir de l'expérience dans une région touchée par un chômage chronique, peuvent être mentionnés dans l'analyse coûts-avantages (voir Évaluation des retombées économiques, cinquième étape).

Attribuer les hausses des recettes fiscales aux subventionnaires

Au moment d'évaluer le montant net de taxes à percevoir grâce aux nouvelles dépenses nettes, il importe de reconnaître que ce ne sont pas toutes les hausses des recettes fiscales fédérales qui sont attribuables aux dépenses du gouvernement fédéral. Les investissements privés et les

subventions octroyées par les autres ordres de gouvernement viennent aussi gonfler les dépenses et aider ainsi à garnir les coffres fédéraux. Il est donc important de n'attribuer aux subventions fédérales que les recettes fiscales qu'elles génèrent véritablement.

d) **Comparer les coûts et les avantages**

Cette étape permet de résumer les coûts et les avantages décrits précédemment de façon à pouvoir facilement comparer les avantages et les coûts assumés par chaque donateur, et ainsi permettre au gouvernement fédéral de déterminer les avantages que retirent les Canadiens et les Canadiennes des subventions qu'il a octroyées.

Les avantages d'une manifestation proviendront des efforts combinés de nombreux donateurs. Il est important d'attribuer le montant des avantages aux donateurs en fonction du niveau de leur contribution au coût total.

RETOMBÉES ÉCONOMIQUES

I. Introduction

Les retombées économiques sont l'intensification de l'activité économique que génèrent les dépenses effectuées pour tenir la manifestation ainsi que les dépenses investies par les visiteurs qui assistent à la manifestation. Ces retombées prennent la forme d'un accroissement des ventes, de l'emploi, du revenu et des recettes d'entreprise pour des tiers (p. ex., les résidents locaux). L'envergure des retombées dépend du nombre de fois qu'une dépense initiale est réinvestie dans l'économie avant qu'elle ne s'estompe. Habituellement, les retombées économiques sont déterminées à l'aide d'une évaluation des retombées économiques.

La Politique d'accueil exige une évaluation des retombées économiques pour s'assurer que les avantages associés aux retombées sont reconnus et dûment intégrés dans l'analyse coûts-avantages. En outre, l'évaluation permettra au gouvernement de voir à ce que la localité profite au maximum des retombées.

II. Retombées économiques contre avantages économiques

Alors que les avantages économiques sont toujours positifs, les retombées économiques peuvent être positives ou négatives, selon le point de vue de chacun. La création d'emplois sera sans doute bien vue des habitants d'une région dont le taux de chômage est élevé parce qu'elle génère des revenus, mais elle sera considérée comme négative par les habitants d'une région de plein emploi parce qu'elle entraîne de l'inflation. L'arrivée de nouveaux emplois, tout comme des touristes qui ont permis de les créer, peut détruire les modes de vie traditionnels et laisser les résidents dans une situation pire qu'avant.

Les avantages économiques constituent un ajout net au bien-être. Les retombées économiques ne font que redistribuer le bien-être. Les dépenses effectuées par le gouvernement fédéral dans une région en particulier pour créer des emplois nécessitent une réduction des dépenses dans une autre région, ce qui réduit les emplois. Il n'y a aucun avantage net pour le Canada dans son ensemble, à moins qu'on puisse faire la preuve que les emplois créés dans une région sont plus importants que les emplois perdus dans une autre.

Voilà pourquoi les retombées doivent être évaluées avec soin pour déterminer si elles suscitent des avantages et, si oui, dans quelle mesure.

III. Aperçu de l'évaluation des retombées économiques

L'évaluation des retombées économiques débute par une liste de toutes les dépenses liées à une manifestation. On inclut souvent à cette étape des prévisions du nombre de visiteurs pour permettre d'évaluer les dépenses effectuées par les visiteurs. Des coefficients (souvent appelés multiplicateurs) sont ensuite appliqués aux dépenses pour calculer le montant total des nouvelles dépenses, du nombre d'emplois, du produit intérieur brut ainsi que des taxes directes et indirectes découlant des dépenses initiales.

Enfin, les retombées sont réévaluées pour voir dans quelle mesure elles sont bénéfiques ou nuisibles, de même que pour suggérer des façons de maximiser les avantages et d'atténuer les dommages.

IV. Principales étapes d'une évaluation des retombées économiques

a) **Choisir la ou les zones d'étude**

Cette étape permet d'établir la région géographique pour laquelle les retombées seront évaluées.

Le choix d'une zone d'étude est déterminé par les avantages à prouver et les intérêts du groupe à convaincre. Si on désire persuader le gouvernement fédéral que la disparité économique régionale sera réduite, la zone d'étude doit inclure toute la région ou la province concernée.

En général, le gouvernement fédéral s'intéresse aux retombées dans les régions et les provinces, puisqu'il se fixe généralement des objectifs tant régionaux que provinciaux en matière de création d'emplois, d'expansion économique régionale, d'intensification du tourisme et de promotion des petites et moyennes entreprises. De plus, il tient aux avantages globaux que le Canada peut retirer.

Pour choisir une zone d'étude, on détermine celle qui permettra les évaluations les plus convaincantes et les mieux appropriées compte tenu des objectifs du gouvernement fédéral. Pour les grandes manifestations, pour lesquelles il y a bon nombre d'objectifs qui se chevauchent, il peut être nécessaire de définir plusieurs zones d'étude : la région, la province et l'ensemble du Canada.

Nota : Tout bien et service qui ne peut être offert dans la zone immédiate de la manifestation devra être acheté ailleurs, peut-être même à l'extérieur du Canada. Si la zone d'étude représente la région immédiate de l'endroit où se tient la manifestation, les dépenses qui sont effectuées à l'extérieur de celle-ci ne peuvent entrer dans l'étude. Comme les sommes dépensées à l'extérieur de la zone d'étude (appelées pertes) ne peuvent plus être réinvesties à l'intérieur de la zone d'étude, elles ne font plus partie des rondes subséquentes des retombées de la zone d'étude.

Pour un endroit donné où se tiendra la manifestation, plus grande est la zone d'étude, plus grandes seront les retombées puisque une dépense perdue dans une petite zone devra tout de même entrer dans l'évaluation des retombées d'une zone étendue. Le choix de la zone d'étude est donc important.

b) **Déterminer les dépenses (retombées directes) à analyser**

Cette étape permet de s'assurer que toutes les dépenses pertinentes sont prises en compte. La plupart des dépenses à inclure sont évidemment déjà indiquées dans le budget détaillé que fournira le groupe de candidature.

Parmi les autres dépenses, mentionnons les suivantes :

- 1) les dépenses connexes faites par les gouvernements pour élaborer des infrastructures ou des activités qui ne l'auraient pas été autrement;

- 2) les dépenses consenties par les visiteurs qui seront attirés par la manifestation et qui dépenseront leur argent en transport, en hébergement, en nourriture, etc.;
- 3) les investissements privés (p. ex., en infrastructures touristiques) découlant directement de l'accueil de la manifestation.

Les dépenses devraient être examinées pour déterminer si elles peuvent être effectuées dans la zone d'étude ou encore si elles seront immédiatement perdues. Cela est particulièrement important dans le cas des dépenses directes liées à l'accueil des Jeux puisque, souvent, les biens et services spécialisés nécessaires à la tenue de la manifestation ne peuvent absolument pas être obtenus, ou ne peuvent être obtenus à des prix concurrentiels, dans la zone d'étude. La politique (ou l'absence de politique) d'achat local devrait être étudiée pour voir s'il est possible que les dépenses se fassent dans la zone d'étude.

Les dépenses touristiques telles que l'achat de billets d'entrée ainsi que de biens et de services pour lesquels le groupe de candidature a délivré des permis (p. ex., les souvenirs) doivent être exclues, puisqu'elles servent à compenser le coût de la tenue des Jeux. Inclure ces dépenses dans l'évaluation des retombées entraînerait un double compte.

c) Prévoir le nombre de visiteurs et leurs dépenses

Cette étape permet de s'assurer que les dépenses effectuées par les visiteurs sont correctement incluses dans l'évaluation des retombées. Pour ce faire, il existe une vaste gamme de techniques de prévisions qui font autorité. L'existence de données et les fonds consacrés à l'étude détermineront la méthode la plus rentable à adopter. Pour prévoir les avantages que produiront les retombées sur les dépenses des visiteurs, il est important de faire la distinction entre les visiteurs provenant de l'extérieur de la zone d'étude, qui ne seraient pas venus en l'absence de la manifestation, et les résidents locaux ou régionaux. Les visiteurs de l'extérieur apportent de l'argent neuf dans la région grâce à la tenue de la manifestation. Puisque les résidents locaux auraient dépensé leur argent dans la région de toute façon, la manifestation n'est qu'un substitut d'achat à d'autres dépenses et ne crée aucun nouvel avantage.

La même distinction doit être faite si on désire inclure les recettes fiscales obtenues des dépenses des visiteurs dans les avantages. Les taxes supplémentaires perçues par le gouvernement fédéral grâce aux visiteurs canadiens ou étrangers de l'extérieur de la zone d'étude, qui seraient venus dans la région de toute façon, n'entraînent qu'une simple redistribution et non une augmentation nette attribuable à la manifestation. Seules les taxes provenant des dépenses consenties par les visiteurs qui n'auraient pas dépensé leur argent dans la zone d'étude en l'absence de la manifestation peuvent être considérées comme un avantage.

Pour différencier les visiteurs qui n'entraînent qu'une redistribution de l'argent de ceux qui représentent une augmentation nette, on doit recueillir des renseignements supplémentaires auprès des touristes pour connaître leur motivation ou bien utiliser certaines estimations fondées sur d'autres études contenant de tels renseignements. Si on désire considérer comme des avantages les dépenses ou les taxes liées aux visiteurs, on se doit de faire une distinction entre redistribution et gain net.

d) Établir des multiplicateurs et calculer les retombées

Cette étape permet d'évaluer les retombées économiques globales découlant des dépenses directes consenties pour accueillir les Jeux, des dépenses des visiteurs et des rondes subséquentes de réinvestissement des dépenses.

Les économistes ont défini trois types de retombées : directes, indirectes et induites.

- 1) Les retombées directes correspondent à l'intensification de l'activité économique que connaissent les entreprises de la zone d'étude qui sont invitées par les organisateurs de la manifestation à offrir des biens et des services à cette occasion, ainsi que les particuliers qui sont spécialement embauchés pour travailler à la tenue de la manifestation.
- 2) Les retombées indirectes correspondent à l'activité économique que connaissent les entreprises qui fournissent des biens intermédiaires à celles qui offrent des biens et des services directement aux organisateurs de la manifestation.
- 3) Les retombées induites correspondent à l'intensification de l'activité économique que génèrent les employés qui dépensent leur revenu gagné auprès des entreprises qui créent des retombées directes et indirectes.

Les multiplicateurs s'obtiennent de trois façons :

- 1) Ils peuvent être obtenus à peu de frais de Statistique Canada, qui utilise son modèle des entrées-sorties des provinces pour déterminer le multiplicateur à appliquer à tout type de dépense décrite selon les codes de classification type des industries. Toutefois, les multiplicateurs de Statistique Canada ne s'appliquent qu'aux retombées indirectes. Les multiplicateurs des retombées induites devraient donc être calculés, bien que ce soit facultatif.
- 2) Les multiplicateurs peuvent être établis directement à partir des sondages menés auprès des entreprises et des ménages afin de voir comment les revenus touchés sont dépensés. Cette méthode coûte cher et demande beaucoup de temps, mais elle donne des multiplicateurs totalement représentatifs de la zone d'étude et s'applique aux retombées tant indirectes qu'induites.
- 3) Les multiplicateurs peuvent également être « empruntés » d'autres études, sous réserve que les conditions utilisées dans les autres zones d'étude ressemblent à celles de votre zone d'étude. Malheureusement, en raison du coût élevé de leur réalisation, bon nombre de ces études, et leurs multiplicateurs, relèvent de la propriété privée. La façon la

plus simple d'emprunter des multiplicateurs est sans doute de faire appel à l'un des nombreux consultants possédant leurs propres modèles qu'ils peuvent adapter à votre situation.

Il faudrait utiliser ces multiplicateurs pour calculer la somme des recettes (PIB) qui subsistera dans l'économie grâce aux dépenses initiales, le nombre d'emplois créés et le montant des taxes directes et indirectes engendrées par les dépenses initiales qui reviendront au gouvernement fédéral.

e) **Évaluer les retombées pour déterminer les avantages**

Cette étape permet de s'assurer que tous les avantages générés par les retombées sont inclus dans l'analyse coûts-avantages.

Les dépenses engagées pour produire des recettes et créer des emplois ont déjà été intégrées à l'analyse coûts-avantages à titre de coûts. Les considérer à titre d'avantages entraînerait donc un double compte.

Pour être en mesure d'affirmer qu'une retombée génère un avantage, il faut démontrer comment elle permet d'atteindre les objectifs gouvernementaux que sont la création d'emplois dans les régions désavantagées, l'expansion économique régionale qui contribue à atténuer les disparités régionales, l'intensification du tourisme dans l'économie globale ou la promotion des petites et moyennes entreprises.

1) **Création d'emplois**

Un emploi créé par une retombée n'est pas un avantage en soi. En effet, un emploi créé par l'investissement de l'argent des contribuables dans une zone d'étude est un emploi perdu ailleurs, puisque les contribuables possèdent moins de revenu discrétionnaire à dépenser. Pour affirmer que la création d'emplois est un avantage, il faut prouver que l'emploi ou le salaire accru provient de l'argent dépensé qui ne circulait pas encore dans l'économie (p. ex., les dépenses des visiteurs de l'étranger qui ne seraient pas venus au pays en l'absence de la manifestation), ou encore que les emplois créés contribuent à l'atteinte des objectifs du gouvernement en matière de création d'emplois, particulièrement dans la zone d'étude, malgré le fait qu'ils aient été créés au détriment de l'économie d'une autre région (parce que la zone d'étude est particulièrement désavantagée ou aux prises avec des problèmes sociaux en raison du chômage).

- 2) Expansion économique régionale
Comme pour ce qui est de la création d'emplois, l'expansion dans une région se fait au détriment d'une autre. Pour affirmer qu'il s'agit d'un avantage, il faut prouver que cela contribue à atteindre l'objectif du gouvernement qui est de favoriser l'expansion dans cette zone d'étude en particulier (parce qu'elle est particulièrement désavantagée ou que l'expansion permettra une certaine croissance économique soutenue après la manifestation).

- 3) Intensification du tourisme
Bien sûr, la manifestation détournera le tourisme d'autres régions. Seules les retombées touristiques qui constituent un gain net dans une zone d'étude donnée peuvent être considérées comme entraînant un avantage. Le gouvernement fédéral s'intéresse particulièrement aux dépenses consenties par les visiteurs étrangers qui ne seraient pas venus au Canada en l'absence de la manifestation, ainsi qu'aux dépenses effectuées par les Canadiens et les Canadiennes qui auraient visité d'autres pays en l'absence de la manifestation. Une autre retombée touristique qui peut être considérée comme un avantage est le tourisme futur qui découle de la publicité associée à la manifestation.

- 4) Promotion des petites et moyennes entreprises
La création des conditions nécessaires au démarrage de petites et moyennes entreprises dans une région peut être qualifiée d'avantage. Il est prouvé que ces entreprises sont, sous bien des aspects, plus productives et novatrices que les grandes entreprises. Si on peut démontrer que la manifestation permettra à de petites et moyennes entreprises d'être viables à long terme, ce qui n'aurait pu être possible autrement, cette retombée peut alors être considérée comme un avantage.