



Industrie
Canada

Industry
Canada

**ÉVALUATION DE L'INITIATIVE NATIONALE D'ADAPTATION
ÉCONOMIQUE, INDUSTRIELLE ET COMMUNAUTAIRE POUR LE
SECTEUR DU BOIS D'ŒUVRE RÉSINEUX (INAEICB)**

RAPPORT FINAL

Mars 2006

Préparé pour :
Industrie Canada

Préparé par :
Bearing Point

**Présenté et approuvé par le
CMVÉ le 23 avril 2007**

Canada

On peut obtenir cette publication sur supports accessibles, sur demande. Communiquer avec la :

Section des services du multimédia
Direction générale des communications et du marketing
Industrie Canada
Bureau 264D, tour Ouest
235, rue Queen
Ottawa (Ontario) K1A 0H5

Tél. : 613-948-1554

Télec. : 613-947-7155

Courriel : production.multimedia@ic.gc.ca

Autorisation de reproduction

À moins d'indication contraire, l'information contenue dans cette publication peut être reproduite, en tout ou en partie et par quelque moyen que ce soit, sans frais et sans autre permission d'Industrie Canada, pourvu qu'une diligence raisonnable soit exercée afin d'assurer l'exactitude de l'information reproduite, qu'Industrie Canada soit mentionné comme organisme source et que la reproduction ne soit présentée ni comme une version officielle ni comme une copie ayant été faite en collaboration avec Industrie Canada ou avec son consentement.

Pour obtenir l'autorisation de reproduire l'information contenue dans cette publication à des fins commerciales, faire parvenir un courriel à copyright.droitdauteur@tpsgc.gc.ca.

N.B. Dans cette publication, la forme masculine désigne tant les femmes que les hommes.

N° de catalogue Iu4-109/2007F-PDF
ISBN 978-0-662-09298-8

60242

Also available in English under the title: *National Evaluation of the Softwood Industry and Community Economic Adjustment Initiative (SICEAI)*.

Table des matières

Sommaire.....	i
1.0 Introduction	1
2.0 Plan de travail de l'évaluation et méthodologie	2
2.1 Aperçu du plan de travail	2
2.2 Éléments à évaluer	3
2.3 Activités menées dans le cadre de l'évaluation.....	5
3.0 Portrait de l'Initiative	10
3.1 Raison d'être	10
3.2 Projets admissibles	11
3.3 Contributions de l'Initiative	12
3.4 Prestation de l'Initiative	12
3.5 Critères d'approbation des projets	13
3.6 Nature des projets.....	13
4.0 Pertinence de l'Initiative	17
4.1 Pertinence de l'Initiative	17
4.2 Solutions de rechange	20
5.0 Conception et prestation de l'Initiative	26
5.1 Clarté de l'Initiative	26
5.2 Examen et sélection des projets	26
5.3 Pertinence des objectifs.....	31
5.4 Satisfaction des clients	35
5.5 Rayonnement	40
6.0 Résultats préliminaires et réussite	42
6.1 Réussite de l'Initiative	42
6.2 Réussite des projets.....	43
6.3 Retombées pour les collectivités.....	46
6.4 Renforcement des capacités	52
6.5 Investissement.....	53
6.6 Retombées imprévues	54
7.0 rentabilité.....	57
7.1 Rentabilité	57
7.2 Diligence raisonnable.....	61
8.0 Facteurs de réussite	62
9.0 Leçons à retenir	64
9.1 Pratiques exemplaires	64
9.2 Communication des leçons à retenir	68
10.0 Conclusions	70
11.0 Recommandations pour les futurs programmes de même nature.....	73

Annexe A : Glossaire des acronymes

Annexe B : Études de cas

Annexe C : Instruments pour la collecte de données

Rapport Final

Des changements mineurs ont été apportés à ce rapport pour le rendre plus facilement accessible sur le site Web d'Industrie Canada (y compris le retrait des Annexes tels que la liste et les questionnaires d'entrevues). Les lectures qui désirent recevoir une copie de la version originale de ce rapport peuvent communiquer avec la Direction générale de la vérification et de l'évaluation d'Industrie Canada.

SOMMAIRE

Introduction

Le présent document est le rapport final de l'évaluation formative de l'Initiative nationale d'adaptation économique, industrielle et communautaire pour le secteur du bois d'œuvre résineux (INAEICB) du gouvernement fédéral. Il vise également à aider Industrie Canada (IC), les organismes de développement régional (ODR) et l'Initiative fédérale de développement économique pour le Nord de l'Ontario (FedNor) à concevoir des projets futurs d'adaptation, particulièrement ceux qui sont destinés à l'industrie forestière et aux collectivités rurales. Il s'agit d'un rapport formatif au sens où, bien que l'INAEICB soit terminée, elle n'a duré qu'une brève période et nombre des projets qu'elle a appuyés étaient à peine terminés au moment où l'étude a été réalisée. Les conclusions de l'étude doivent en outre être interprétées en sachant que les représentants du programme, à l'échelon fédéral et régional et dans les organismes de développement économique, ont eu relativement peu de temps pour mener rapidement les activités, à partir de presque rien. Ainsi, le programme s'attaquait à une situation qui exigeait une très grande adaptation (voir ci-dessous) pour les collectivités touchées, et ce dans un délai serré et avec des ressources limitées.

Droits imposés par les États-Unis sur le bois d'œuvre résineux

Le 21 mars 2002, le département du Commerce des États-Unis rendait une détermination de subventionnement et annonçait l'imposition de droits antidumping sur le bois d'œuvre résineux canadien. Le nombre de pertes d'emplois découlant directement de l'imposition de ces droits s'élevait, dans l'ensemble des scieries du pays, à 3 940 au 4 novembre 2002 et atteignait les 5 800 environ le 31 septembre 2004. On s'attendait à ce que la production chute de 8 à 10 % (avec le retrait des producteurs à prix de revient élevé) et que les exportations canadiennes connaissent une baisse pouvant atteindre les 20 %, soit 1,8 milliard de dollars.

Le programme INAEICB

Afin de contrer les effets des droits imposés par les États-Unis, le gouvernement a mis en branle un ensemble de mesures, la principale étant le programme INAEICB, une initiative de 110 millions de dollars annoncée le 8 octobre 2002. L'objectif du programme était de générer des bénéfices économiques durables, à long terme, pour les régions et les collectivités touchées par l'imposition des droits. (À noter que le programme n'avait pas pour but de fournir une aide directe aux travailleurs mis à pied ou déplacés, ni de remplacer directement ces emplois de l'industrie forestière). À l'origine, L'INAEICB devait se terminer à la fin de l'exercice financier 2003-2004. En raison de retards dans le lancement du programme, toutefois, aucune somme n'a été versée aux promoteurs en 2002-2003 et très peu en 2003-2004, et il a fallu prolonger le programme jusqu'à la fin de l'exercice financier 2004-2005.

Le programme prévoyait des contributions remboursables et des contributions non remboursables, selon la région et la nature des projets. Deux types de projets étaient admissibles : 1) diversification, amélioration de la productivité et nouvelles possibilités économiques, permettant de créer des emplois concrets et durables; 2) renforcement des capacités communautaires, y compris dresser des plans d'action pour favoriser le développement économique des collectivités, renforcer les capacités locales en matière de développement et de leadership, exploiter les possibilités de développement économique durable offertes par d'autres industries locales. Le programme ciblait les collectivités durement touchées.

L'INAEICB était financée par IC (financement fédéral) et dispensée à l'échelle régionale par les ODR : Diversification de l'économie de l'Ouest Canada (DEO), l'Agence de développement économique du Canada pour les régions du Québec (DEC (Québec)) et l'Initiative fédérale de développement économique pour le Nord de l'Ontario (FedNor) laquelle relève du sous ministre adjoint du Secteur des opérations d'Industrie Canada, de même que d'autres partenaires régionaux et du secteur privé. En Colombie-Britannique, la prestation s'est faite, dans le cas des contributions non remboursables, par une tierce partie : DEO a conclu une entente avec la *Community Futures Development Association of BC* (CFDABC) et ses diverses sociétés d'aide au développement des collectivités (SADC).

Éléments à évaluer

Les éléments à évaluer sont tirés du cadre de gestion et de responsabilisation axé sur les résultats (CGRR) de l'INAEICB, mais ont été adaptés et ne sont pas tout à fait identiques. Les principaux sujets à l'étude sont : 1) pertinence du programme; 2) conception et prestation; 3) résultats préliminaires et réussite; 4) rentabilité; 5) leçons à retenir.

Méthodologies

Les principales méthodes employées comprennent : 1) examen des documents de l'INAEICB (p. ex. lignes directrices du programme, critères d'admissibilité et critères d'examen, données sur le rendement, données statistiques); 2) examen des dossiers des projets ayant fait l'objet d'une étude de cas; 3) entrevue avec les représentants et le personnel du programme à l'administration centrale et dans les locaux des ODR des trois régions; 4) sondage réalisé auprès de 33 SADC participantes en Colombie-Britannique; 5) sondage réalisé auprès du plus grand nombre de clients possible du programme, compte tenu des ressources disponibles (n = 252); et enfin, 6) quinze mini études de cas menées sur des projets sélectionnés parce qu'ils illustraient bien les leçons à retenir et les pratiques exemplaires.

Conclusion au sujet de la pertinence de l'INAEICB

Pertinence. Dans le cadre d'une initiative gouvernementale plus vaste, l'INAEICB s'est révélée très utile puisqu'elle apportait les ressources nécessaires pour réagir rapidement aux mises à pied dans l'industrie de la foresterie et pour commencer à planifier des mesures d'adaptation communautaire. Bien que certains facteurs (p. ex. les collectivités touchées) et les besoins spécifiques de financement de certains projets aient changé au fil de la vie du programme, les besoins auxquels le programme répondait dans l'ensemble n'ont pas changé. Au moment de l'annonce du programme, il n'y avait pas d'autres solutions que l'INAEICB pour faire face à la situation. Le modèle de prestation basé sur la communauté était approprié, puisque les ODR et les SADC étaient les mieux placés pour répondre aux besoins de leurs collectivités, et qu'IC, demeurant responsable de l'ensemble du programme, pouvait superviser le tout pour garantir la cohérence de l'INAEICB d'une région à l'autre. N'eût été de l'INAEICB, au moins 72 % des projets n'auraient pu être réalisés, ou seulement après un long délai, ce qui signifie que l'INAEICB a eu un bon effet de levier (voir ci-dessous).

Conception et prestation. Les rôles, responsabilités et pouvoirs de dépenser d'IC et des ODR n'étaient pas bien compris de tous les intervenants au début de l'Initiative, ce qui a causé un des retards dans la mise en œuvre. Ces difficultés ont toutefois été aplanies en cours de route.

Examen et sélection des projets. Un examen des conditions générales révèle que les critères d'admissibilité au programme étaient appropriés et, en général, l'examen des dossiers et autres données indique que les critères ont été correctement appliqués aux projets individuels. Les trois régions visées étaient très souples quant à la nature des projets qu'elles appuyaient, dans la mesure où ces projets répondaient aux objectifs du programme. Toutefois, les objectifs détaillés du programme (p. ex. accent mis sur la collectivité par rapport à l'industrie), les règles et le mode de fonctionnement n'étaient pas bien compris de tous les intervenants au début du programme; les communications d'IC à ces sujets étaient souvent confuses et conflictuelles.

Définition des objectifs. L'Initiative visait trois ensembles d'objectifs de marketing et de rayonnement : 1) envers les collectivités, soit celles qui avaient subi de grandes répercussions en raison des droits imposés; 2) vers les clients et projets potentiels, notamment les petites et moyennes entreprises (PME) forestières, les collectivités des Premières nations et les projets à valeur ajoutée; et enfin, 3) des cibles stratégiques, comme la portée aux régions en particulier, ou des tentatives de soulever l'intérêt pour des projets dans certains secteurs (p. ex. tourisme). Les collectivités des Premières nations et les PME dans l'industrie du bois à valeur ajoutée ont été particulièrement visées en Colombie-Britannique, conformément aux stratégies internes de DEO.

En ce qui concerne l'attribution des contributions, toutefois, ces objectifs n'étaient pas respectés à la lettre, la sélection des projets se faisant entièrement de manière « démocratique », selon les critères d'admissibilité et la qualité de la proposition de projet. Les objectifs généraux de l'Initiative (p. ex. emplois par secteur, ou par région)

n'étaient pas définis par IC ni par les régions, bien que la Colombie-Britannique ait tenté d'inciter les groupes clients à proposer des projets qui correspondaient aux priorités provinciales. En ce qui concerne la création ou le maintien des emplois, les échéances, les produits à livrer et le financement de contrepartie, les objectifs ont été définis par projet, de concert avec les promoteurs, et étaient généralement considérés comme raisonnables. Toutefois, l'échéance très serrée pour la mise en œuvre et la réalisation des projets a causé des problèmes à de nombreux clients.

Satisfaction des clients. En règle générale, les clients se sont montrés satisfaits ou très satisfaits de tous les aspects de la prestation de service, particulièrement de la part des bureaux régionaux et de leurs réseaux de prestation axé sur la communauté (y compris les SADC), et très peu de plaintes ont été formulées. De nombreux clients ont affirmé que l'aide des agences locales a été essentielle à leur succès.

Rayonnement. Les responsables de l'Initiative ont tenté de se concentrer sur les collectivités touchées par l'imposition des droits, mais dans les faits, toutes ces collectivités n'ont pas été servies. Les petites collectivités, les collectivités isolées et les collectivités des Premières nations étaient particulièrement visées, tout comme celles qui étaient connues pour avoir une faible capacité de développement économique. Certains aspects des critères d'admissibilité ont réduit la capacité de l'Initiative de servir les collectivités dans le besoin, p. ex. lorsque le moment où avait lieu les mises à pied ne concordait pas avec la période où les promoteurs pouvaient déposer une demande, ou dans le cas des collectivités qui n'ont pas subi de pertes d'emplois directes reliés à la scierie, ou encore, lorsque l'administration locale ne pouvait assurer les 10 % de financement privé exigés.

Conclusions au sujet des résultats préliminaires et de la réussite

Réussite du programme. Pour ce qui est de réduire les effets directs de l'imposition des droits sur les travailleurs déplacés du secteur de la foresterie résultant des droits imposés, l'Initiative a connu un succès modeste, sans pour autant arriver à réduire nettement ces effets, comme on pouvait s'y attendre (car le programme n'avait pas été conçu en assistance directe aux travailleurs déplacés ou en tant que réaffectation d'emploi). Le succès est plus marqué quand il s'agit d'aider les collectivités à créer de nouveaux emplois, à diversifier leur économie et à accroître leur capacité de réagir au changements futurs et à la nécessité de s'adapter et de se diversifier.

Réussite des projets. À l'heure actuelle, environ 65 % des projets sont terminés et opérationnels ainsi que 11 % sont terminés, mais non encore opérationnels; 14 % en sont toujours à l'étape de la construction mais devraient parvenir à terme. On s'attend à ce que 1 % des projets seulement ne parviennent pas à terme, et qu'un autre 2 % ne soient jamais mis en branle (les autres 12 % de répondants au sondage client ont répondu « ne s'applique pas » ou n'ont rien répondu du tout). Les ODR et les clients ont affirmé que les projets avaient permis de créer ou maintenir des emplois, et que dans bien des cas, ils avaient poussé les collectivités à s'écarter du secteur de la foresterie pour diversifier leur économie.

Retombées pour les collectivités. À ce jour, environ 85 % des projets ont permis de créer des emplois ou d'en maintenir. Un peu plus de la moitié des projets ont réussi à faire les deux. Voici une extrapolation prudente des résultats en matière de création et de maintien d'emplois :

	Nombre d'emplois prévus	Nombre d'emplois créés à ce jour	Nombre d'emplois prévus d'ici 3 ans
Création d'emplois directs	3 100	2 600	3 900
Maintien d'emplois directs	2 200	4 000	2 800
Création d'emplois indirects	1 100	850	1 400
Maintien d'emplois indirects	1 100	1 500	750
<i>Total</i>	<i>7 600</i>	<i>9 000</i>	<i>8 900</i>

(Les totaux peuvent ne pas concorder en raison d'erreurs d'arrondissement.)

On a observé que les emplois créés grâce à l'Initiative ne sont pas des remplacements directs (ni relativement aux employés touchés, ni relativement aux salaires perdus) de ceux perdus dans l'industrie forestière, qui sont généralement des emplois mieux rémunérés (d'ailleurs, l'Initiative ne visait évidemment pas à remplacer directement ces emplois).

Une estimation prudente veut que l'Initiative ait permis jusqu'à maintenant de générer environ 147 millions de dollars en revenus annuels bruts, et de maintenir un revenu de 436 millions de dollars. Ces chiffres devraient croître pour atteindre, respectivement, environ 646 millions et 490 millions de dollars dans trois ans.

Projets visant le renforcement des capacités. Les projets visant le renforcement des capacités étaient rares dans les trois régions. Il est trop tôt pour juger des retombées de ceux qui ont bénéficié d'une aide financière.

Accroissement des investissements. L'Initiative a permis d'obtenir environ 247 millions de dollars d'investissement extérieur (non relié au programme), ce qui représente environ 225 % des 110 millions provenant du gouvernement fédéral. L'accroissement « brut » (c.-à-d. total), selon le sondage réalisé auprès des clients, s'élève à environ 516 000 \$ par projet moyen, soit environ 230 % de la contribution de l'Initiative au projet. L'accroissement « net » des investissements, selon le sondage

réalisé auprès des clients, s'élève à environ 208 000 \$ par projet moyen, soit environ 157 % de la contribution de l'Initiative. Par « accroissement net », on entend les investissements *supplémentaires* obtenus grâce à l'Initiative, c.-à-d. des fonds non-reliés au programme qui n'auraient pas été consacrés à ces projets n'eût été de l'existence de l'Initiative. Le fait que l'accroissement net soit relativement important confirme que l'Initiative a eu un important effet de levier : le fait de profiter de l'appui de l'Initiative a permis aux promoteurs de trouver du financement d'amorçage et de mettre leur projet en œuvre.

Retombées imprévues. Presque toutes les retombées imprévues se sont révélées positives pour les clients : créations d'emplois additionnels, nouvelles occasions d'affaires identifiées, attention considérable de la part des médias, revitalisation de secteurs d'activité négligés, et accroissement général du sens de la participation et de la collaboration communautaires. Les effets négatifs sont surtout liés au fardeau que représente le dépôt des demandes et de gérer les retards. Les ODR ont connu des retombées positives comparables. Les effets négatifs additionnels dans leur cas sont liés à la confusion qui a régné au départ au sujet des buts visés avec l'Initiative et des démarches à entreprendre et, en Colombie-Britannique, à la charge de travail associée au nombre très élevé de demandes de financement reçues.

Conclusions au sujet de la rentabilité

Rentabilité. De prime abord, il convient de se rappeler que l'étude n'avait *pas* pour but de déterminer une fois pour toutes si le programme était rentable. La question standard de l'évaluation de programme est plutôt de déterminer si des améliorations pourraient être apportées à la conception ou à l'exécution du programme pour accroître la rentabilité du programme. L'évaluation détaillée de la rentabilité pourrait s'inscrire dans une évaluation sommative, mais ne serait pas opportun ici.

Dans l'ensemble, tout semble indiquer que le programme est rentable. La réponse d'ordre générale est que le programme semble rentable. On dispose de peu de données « objectives » à ce sujet (bien qu'il soit toujours difficile d'évaluer avec précision la rentabilité). La majorité des répondants des ODR croient que l'Initiative a été rentable puisqu'elle pouvait mettre à profit le savoir et les programmes locaux et régionaux déjà en place. À ce jour, le coût par emploi (c.-à-d. tous les emplois directs et indirects créés ou maintenus, et y compris création d'emploi et maintien) se situe à environ 12 000 \$. Si l'on considère uniquement la création et le maintien d'emplois *directs*, on arrive à un chiffre d'environ 16 000 \$. Les deux chiffres vont demeurer relativement constants au cours des trois prochaines années, bien que le nombre d'emplois nouvellement créés devrait croître et le nombre d'emplois maintenus chuter. Le mécanisme principal suggéré qui pourrait augmenter le rendement du programme est la mise hors de service du mécanisme de compte d'attente des autres ministères.

Diligence raisonnable. L'examen des conditions générales et des dossiers des projets ayant fait l'objet d'une étude de cas montre qu'on a fait preuve de diligence raisonnable

au sein du programme. La vérification externe des modalités de demande réalisée en Colombie-Britannique appuie cette conclusion.

Conclusions au sujet des facteurs influençables de réussite

Les principaux facteurs de réussite comprennent la connaissance qu'ont DEC (Québec), la FedNor et les SADC des besoins de leurs collectivités respectives, à laquelle s'ajoutait parfois du personnel supplémentaire embauché expressément pour aider au rayonnement de l'Initiative et au soutien des clients. Cette expertise locale a en outre permis à l'Initiative d'atteindre les collectivités de moindre envergure ou plus éloignées, de rédiger des propositions de grande qualité et d'aider les clients à surmonter les difficultés qui surviennent (p. ex. évaluations environnementales). Les facteurs négatifs comprennent les retards que la mise en œuvre de l'Initiative a connus au départ et le manque de documents de promotion adéquats.

Conclusions au sujet des leçons à retenir pour d'autres programmes de même nature

Leçons à retenir. Il faudrait prévoir une plus longue période pour qu'une telle initiative d'adaptation parvienne à sa pleine efficacité. Cela permettrait de mieux préparer les activités de promotion et de rayonnement, de développer des propositions de meilleure qualité, de mettre au point des projets complexes et de les mener à terme, et de conserver l'expertise communautaire.

Le fait que les buts, objectifs, rôles et procédures du programme aient été définis conjointement par IC et les autres partenaires du programme avant que l'Initiative ne soit annoncée publiquement permettra à toutes les parties d'économiser beaucoup de temps et d'éviter les frustrations.

Les conditions générales doivent être suffisamment souples pour s'adapter à la situation de chacune des collectivités, mais il faut aussi mettre en place un mécanisme de supervision pour faire en sorte que les politiques concernant l'admissibilité et le niveau du soutien soient appliquées de la même manière et le plus équitablement possible pour tous les clients semblables de toutes les régions et toutes les collectivités au pays.

Il pourrait être bénéfique d'utiliser une structure plus simple que celle des comptes d'attente des autres ministères utilisée par l'Initiative entre IC et les ODR.

Il serait préférable de créer un mécanisme qui permette de déterminer les besoins des collectivités et de l'industrie avant que ne survienne une situation de crise. Cela permettrait de mieux définir les répercussions négatives lesquelles doivent être adressées par les programmes gouvernementaux.

Le financement de projets de plus grande envergure donne la possibilité d'élargir la collaboration entre les intervenants (dont ceux qui concernent des collectivités

multiples) ainsi que d'étendre et d'accroître les avantages. Il serait même possible de profiter d'effets d'entraînement qui ne sont pas directement associés au projet. Bien entendu, le nombre des petits projets qui seraient financés diminuerait, et tout projet d'envergure devrait être étayé sur une analyse de rentabilité solide.

Communication des leçons à retenir. Les bureaux des ODR ont souvent mis en commun leurs pratiques exemplaires. Ils les ont aussi transmises à au moins un tiers des clients, mais on ne sait pas avec exactitude dans quelle mesure ces pratiques exemplaires sont nées de l'Initiative, ou s'il s'agit de leçons plus « générales » tirées d'autres initiatives de développement économique (évidemment, les deux sont utiles).

Recommandations pour les futurs programmes de même nature

1. La portée de l'Initiative devrait être élargie de manière à inclure toutes les collectivités jugées lourdement dépendantes de l'industrie de la foresterie et qui subissent des répercussions négatives en raison de la restructuration du secteur de la foresterie (c.-à-d. ne pas s'adresser uniquement aux collectivités liées directement à l'industrie du bois de sciage, comme le faisait l'INAEICB).
2. Un modèle décentralisé axé sur la communauté, qui utilise des réseaux de prestation locaux (y compris les SADC) convient aux initiatives gouvernementales qui s'adressent à une clientèle largement dispersée sur le territoire et qui utilise l'aide financière pour des projets très variés. Cela est particulièrement vrai dans le cas des clients qui nécessitent un grand rayonnement communautaire et un programme d'assistance pour les aider à élaborer des propositions appropriées, à répondre à des critères d'admissibilité complexes (p. ex. évaluations environnementales) et à faire en sorte que les petites collectivités, les collectivités éloignées et les communautés des Premières nations profitent aussi de ces projets.
3. Les conditions générales de l'Initiative doivent demeurer souples. Toutefois, il faut s'efforcer de normaliser le degré de souplesse (nécessaire) que doivent appliquer les régions dans l'interprétation des lignes directrices.
4. Il faut déterminer dès le départ une plus longue durée pour le programme. Il faut cependant noter qu'avec un programme à plus long terme, il faudra penser, dans la conception du programme, qu'il faudra des ressources financières (et peut-être humaines) additionnelles.
5. IC doit être en mesure de prévoir les problèmes qui surviennent dans l'industrie et de prendre des mesures d'adaptation plus rapidement, au lieu d'attendre que ne surviennent une crise et un grand nombre de mises à pied pour déclencher un programme.

6. IC devrait consulter la FedNor et les ODR dès le début de la conception de telles initiatives. Il faudrait en particulier réfléchir longtemps à l'avance au sujet des buts et objectifs, du rayonnement et des communications, des critères d'admissibilité des projets et des promoteurs, du cofinancement, des modalités de demande et d'examen des demandes (y compris les critères de sélection), des rôles et responsabilités en matière de prestation, des fondés de pouvoir et des directives de mise en œuvre.
7. Dans la même veine, la consultation hâtive avec les provinces, et un effort accru pour faire participer les provinces en leur démontrant les aspects communs des questions en jeu, pourraient entraîner une plus grande collaboration fédérale-provinciale et une plus grande capacité à obtenir du cofinancement.
8. Bien que les objectifs stratégiques soient tout à fait raisonnables en ce qui concerne le marketing et le rayonnement (p. ex. encourager et/ou aider certains types de clients à déposer leur demande, ou encourager certains types de projets), il reste que la sélection des projets et l'allocation des fonds doivent se faire « démocratiquement », uniquement sur la base des critères d'admissibilité et de la qualité de la proposition.
9. Un modèle plus simple que celui des comptes d'attente des autres ministères (p. ex. un modèle qui donnerait une plus grande responsabilité aux ODR) demanderait moins de travail de la part des clients et du gouvernement, permettrait une plus grande transparence et faciliterait les communications.
10. Il faudrait mettre en place un système de surveillance du rendement simple à long terme, pour faire le suivi des résultats obtenus par tous les clients chaque année, et ce, pendant au moins cinq ans après l'achèvement de chaque projet, afin de déterminer le nombre réel d'emplois créés et maintenus et de savoir à quel point les projets ont permis de diversifier et maintenir l'économie locale à long terme. Bien que la mise sur pied d'un tel système représente des coûts supplémentaires, les données ainsi réunies sur les résultats à long terme seront très utiles pour la conception de prochaines initiatives.
11. Il faudrait mener une étude dédiée à la rentabilité des avantages économiques et des coûts résultant de l'INAEICB et d'autres initiatives comparables. Les données réunies grâce au programme de surveillance exposé dans la recommandation 10 devraient permettre la réalisation d'une telle étude. Une étude de ce genre serait très utile à Industrie Canada, aux ODR, à la FedNor, à la CFDA et autres organisations de développement économique dans la réalisation d'autres programmes. Elle permettrait également une bien meilleure comparaison des bénéfices et des coûts des différents modèles de prestation de programme, dans la mesure où on utilise les mêmes méthodologies pour comparer les différents programmes.

1.0 INTRODUCTION

Le présent document est le rapport final de l'évaluation de l'Initiative nationale d'adaptation économique, industrielle et communautaire pour le secteur du bois d'œuvre résineux (INAEICB) du gouvernement fédéral, destinée à aider les collectivités dépendantes de la foresterie à s'adapter aux effets des droits imposés par les États-Unis sur le bois d'œuvre résineux.

Le présent rapport procure de l'information concernant tous les éléments évalués. Il vise aussi à aider Industrie Canada (IC) et les organismes de développement régional (ODR) à concevoir des projets futurs d'adaptation, particulièrement ceux qui sont destinés à l'industrie forestière et aux collectivités rurales.

Il s'agit d'un rapport formatif au sens où, bien que l'INAEICB soit terminée, elle n'a duré qu'une brève période et nombre des projets qu'elle a appuyés étaient à peine terminés au moment où l'étude a été réalisée. Les conclusions de l'étude doivent en outre être interprétées en sachant que les représentants du programme, à l'échelon fédéral et régional et dans les Organismes de développement économique (ODR), ont eu relativement peu de temps pour mener rapidement les projets à terme, à partir de presque rien. Ainsi, le programme s'attaquait à une situation qui exigeait une très grande adaptation pour les collectivités touchées, et ce, dans un délai serré et avec des ressources limitées. L'Initiative avait environ 110 millions de dollars à sa disposition, mais on estime que les retombées des droits imposés par les États-Unis pouvaient atteindre 1,8 milliard de dollars au mois de septembre 2004; le nombre d'emplois perdus au Canada en raison de ces droits s'élevait à plus de 3 900 au mois de novembre 2002, et à plus de 5 800 (dans les scieries seulement) au mois d'octobre 2004.

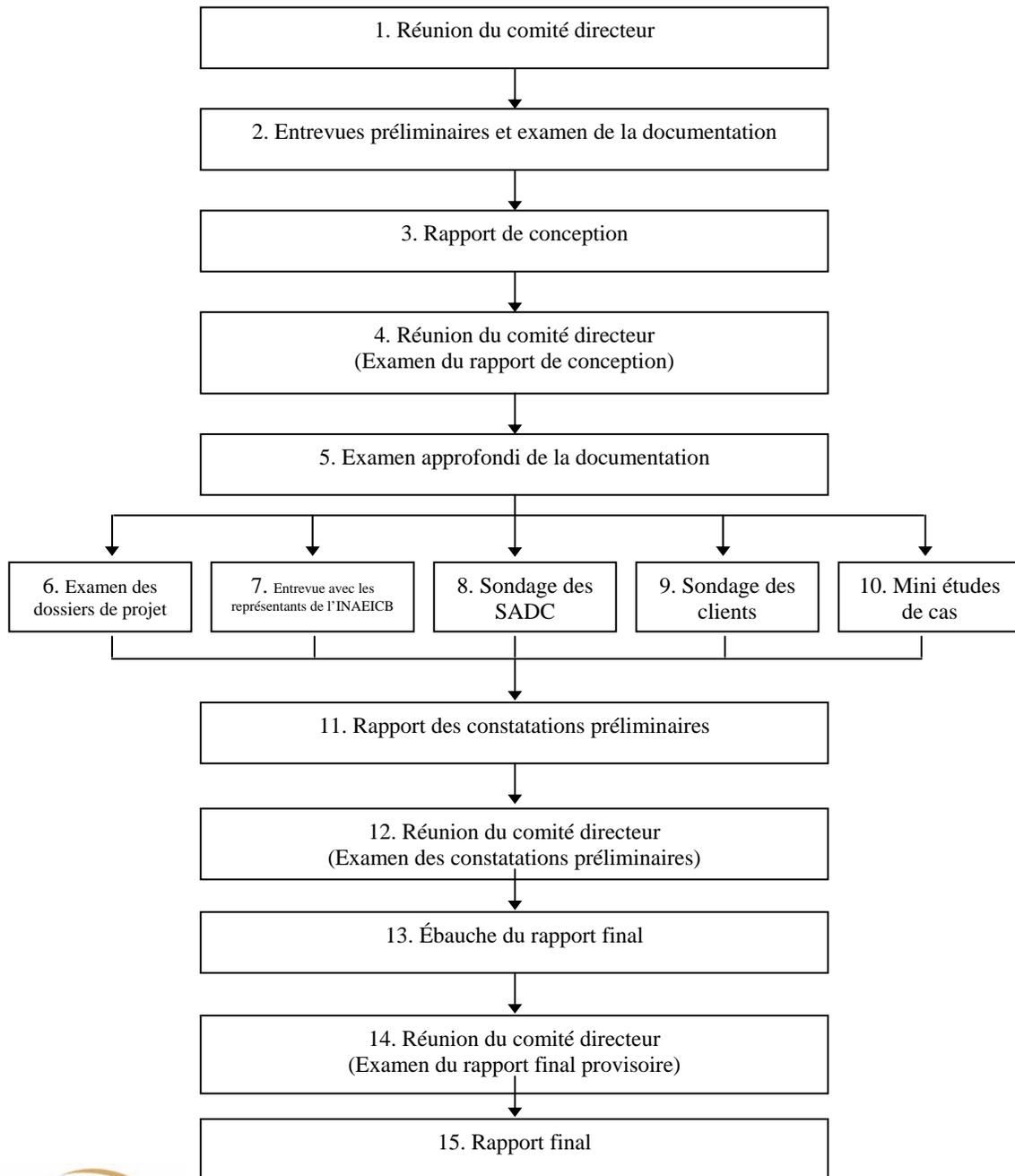
Enfin, bien que les effets durables à long terme de l'Initiative sur la création et le maintien des emplois dans les collectivités soient d'un grand intérêt, la présente étude n'est pas une étude des incidences économiques et nous n'avons pas tenté de documenter rigoureusement ces incidences, dont bon nombre devraient se manifester spontanément à moyen et à long terme. Ainsi, les conclusions de l'étude sur la création et le maintien des emplois à long terme doivent être considérées comme provisoires pour l'instant.

2.0 PLAN DE TRAVAIL DE L'ÉVALUATION ET MÉTHODOLOGIE

2.1 Aperçu du plan de travail

L'étude s'est déroulée entre le mois d'octobre 2005 et le mois d'avril 2006. La figure 1 illustre le plan de travail de l'évaluation de l'Initiative nationale d'adaptation économique, industrielle et communautaire pour le secteur du bois d'œuvre résineux :

Figure 1 : Plan de travail pour l'évaluation formative de l'INAEICB



2.2 Éléments à évaluer

Les éléments à évaluer ont été déterminés en fonction des questions soulevées dans le cadre de gestion et de responsabilisation axé sur les résultats (CGRR) de l'Initiative. Ils ne sont toutefois pas identiques, puisque les éléments du CGRR ont été modifiés expressément en vue de l'évaluation. Les environnements passé et présent ont aussi été pris en compte afin de pouvoir mieux cerner les leçons à retenir, pour les appliquer aux prochains programmes du genre.

Le tableau ci-dessous présente les éléments évalués.

I. Pertinence
1.1. Initiative appropriée compte tenu des besoins? a) Est-ce que l'INAEICB était une mesure appropriée pour répondre aux besoins du moment? b) Les besoins ont-ils changé? Si oui, en quoi ont-ils changé?
1.3. Solutions de rechange. Outre l'INAEICB, quels sont les moyens qu'on aurait pu utiliser pour atteindre les objectifs visés?
II. Conception et prestation
2.1. Clarté de l'Initiative. Les objectifs et les résultats escomptés sont-ils clairement définis et convenus par les divers intervenants?
2.2. Sélection des projets. Les critères d'admissibilité étaient-ils a) appropriés, et b) correctement appliqués par l'Initiative?
2.3. Objectifs appropriés. Les objectifs fixés et les mesures de rendement étaient-ils réalistes?
2.4. Satisfaction des clients. Dans quelle mesure les clients sont-ils satisfaits? P. ex. a) bénéfiques de l'Initiative; b) accessibilité; c) équité; d) capacité de répondre aux besoins des clients; e) délai d'intervention; f) conseils donnés pendant le processus; g) qualité de la prestation de services.
2.5. Rayonnement. a) Dans quelle mesure les ODR/CFDABC/SADC ont-ils réussi à atteindre les groupes visés? b) Dans quelle mesure les ODR/CFDABC/SADC ont-ils réussi à joindre toutes les régions prévues et à distribuer équitablement les fonds?

III. Résultats préliminaires et réussite
<p>3.1. Réussite de l'Initiative. Dans quelle mesure l'Initiative a-t-elle atteint ses objectifs généraux? P. ex. a) L'Initiative a-t-elle permis de réduire les effets socioéconomiques de l'imposition de droits sur le bois d'œuvre résineux par les États-Unis? b) L'Initiative a-t-elle favorisé le développement économique communautaire et a-t-elle aidé les collectivités à se développer et à diversifier leur économie grâce au renforcement des capacités, à une augmentation des emplois, à des changements dans la répartition des emplois, et à la stabilité et la durabilité dans la production du bois d'œuvre résineux et dans d'autres industries?</p>
<p>3.2. Retombées pour les collectivités. Dans quelle mesure l'Initiative a-t-elle permis : a) la création de nouvelles entreprises; b) la création ou le maintien d'emplois; c) des nouveaux projets innovateurs entraînant la diversification dans les collectivités dépendantes de l'industrie du bois d'œuvre résineux; d) une meilleure durabilité ou autonomie des collectivités.</p>
<p>3.3. Réussite des projets. Les projets financés dans le cadre de l'Initiative ont-ils atteint leurs objectifs?</p>
<p>3.4. Renforcement des capacités. Pour la composante de développement de ressources, quelles retombées l'Initiative a-t-elle eu sur les collectivités à leur aider à déterminer, planifier et gérer les mesures à prendre pour s'adapter aux conséquences socioéconomiques de l'imposition de droits par les États-Unis?</p>
<p>3.5. Investissement. L'Initiative a-t-elle permis d'accroître les investissements (internes et externes) dans les collectivités touchées?</p>
<p>3.6. Retombées imprévues. L'Initiative a-t-elle eu des retombées imprévues, positives ou négatives?</p>
IV. Rentabilité
<p>4.1. Rentabilité. L'Initiative est-elle le moyen le plus rentable d'atteindre les objectifs visés? Si non, que pourrait-on améliorer?</p>
<p>4.2. Diligence raisonnable. A-t-on fait preuve de diligence raisonnable dans l'application de l'Initiative?</p>

V. Leçons à retenir
5.1. Facteurs de réussite. Quels sont les facteurs qui ont facilité ou empêché la mise en œuvre de l'Initiative? P. ex. a) rayonnement/sensibilisation/promotion; b) accessibilité; c) planification et coordination; d) choix des collectivités visées et programmation en fonction de ces collectivités; e) ressources; f) partenariat; g) visibilité; h) surveillance des projets et collecte de données (fréquence et types d'outils/mécanismes employés)?
5.2. Leçons à retenir. a) Quelles sont les pratiques exemplaires générées par l'Initiative? b) Comment et dans quelle mesure les pratiques exemplaires ont-elles été communiquées aux collectivités, aux associations (provinciales et régionales), aux partenaires ODR chargés de la coordination, à la CFDABC et aux SADC?

2.3 Activités menées dans le cadre de l'évaluation

2.3.1 Entrevues préliminaires

L'équipe chargée de l'évaluation a mené des entrevues préliminaires avec des personnes bien informées dans les trois ODR : Diversification de l'économie de l'Ouest Canada (DEO) en Colombie-Britannique, l'Agence de développement économique du Canada pour les régions du Québec (DEC (Québec)), et Initiative fédérale de développement économique pour le Nord de l'Ontario (FedNor). Ces entrevues visaient surtout à déterminer la disponibilité des données, mais nous avons également collecté quelques informations préliminaires utiles à l'évaluation.

2.3.2 Examen de la documentation

L'équipe a passé en revue une quantité considérable de documents généraux obtenus d'IC et des ODR. Il faut souligner qu'en Colombie-Britannique, les contributions non remboursables étaient administrées par l'intermédiaire de la *Community Futures Development Association of British Columbia (CFDABC)* et de ses 33 sociétés filiales (SADC)¹; les contributions remboursables exigeaient l'approbation d'IC et étaient administrées directement par DEO. En raison de leur participation à la prestation de l'Initiative en Colombie-Britannique, la collecte de données auprès de CFDABC et des SADC a été plus poussée.

Les documents disponibles ont été passés en revue pour :

- comprendre l'Initiative et son fonctionnement (p. ex. méthodes et critères appliqués par les ODR de chaque région pour étudier et approuver les projets, mécanismes d'allocation des fonds, modalités de remboursement le cas échéant, information dont disposaient les promoteurs, etc.);

¹ Il existe 34 CFDC, mais celle de Revelstoke n'était pas admissible parce qu'aucune perte d'emploi n'y est survenue à la suite de l'imposition des droits par les États-Unis.

- obtenir les données existantes sur les activités et les résultats (p. ex. nombre et type de contributions, nature des projets, rayonnement par collectivité et région, etc.);
- recueillir les données existantes au sujet des résultats finaux et des retombées prévues (p. ex. création ou maintien des emplois, création ou maintien d'entreprises, etc.), si disponibles;
- déterminer les leçons à retenir et les pratiques exemplaires (si déclarées);
- distinguer les études de cas qui pourraient être intéressantes.

2.3.3 Examen des dossiers de projet

Étant donné la nature très complexe de bien des dossiers, et que seuls les dossiers de la Colombie-Britannique étaient conservés à l'administration centrale de DEO (ceux de la FedNor et de DEC (Québec) étaient conservés dans les bureaux individuels des ODR), nous n'avons étudié que les dossiers des projets ayant fait l'objet d'une étude de cas. L'examen des dossiers a servi en général à obtenir de l'information pour aider à préparer les études de cas et à faire état de quatre facteurs :

1. diligence raisonnable – On dispose de beaucoup d'information sur la façon dont les projets ont été proposés, évalués et sélectionnés;
2. structures de financement;
3. résultats finaux et retombées visés et réels;
4. facteurs de réussite, leçons à retenir et pratiques exemplaires – On dispose de beaucoup de données sur les difficultés qui ont émergé au cours de la réalisation de chaque projet, et des solutions proposées et adoptées pour y remédier.

2.3.4 Entrevues avec les représentants de l'INAEICB

Nous avons communiqué avec les représentants de l'Initiative de deux façons différentes (décrites ci-dessous), mais le même guide d'entrevue a été utilisé. Les représentants de l'Initiative comprennent ceux d'IC et ceux des ODR, de même que ceux des organisations partenaires, le cas échéant. Les représentants n'étaient pas nécessairement bien informés au sujet de tous les points évalués (p. ex. à l'AC d'IC, les représentants n'ont que peu d'information sur la satisfaction des clients) et n'étaient pas toujours totalement objectifs pour certains points (p. ex. en ce qui concerne la réussite du programme), mais ils étaient néanmoins en mesure de donner un point de vue « officiel » qu'on pouvait comparer à celui des clients et des autres partenaires.

Nota : Le guide d'entrevue des représentants de l'Initiative comprend des questions relatives à tous les points évalués. Les membres de l'équipe d'évaluation ont eu accès à certains renseignements auprès d'autres sources (p. ex. sondage sur la satisfaction des clients de DEC (Québec), directives sur la diligence raisonnable). Toutefois, le questionnaire permettait aux répondants de formuler des commentaires sur tous les points à l'étude, s'ils le désiraient.

Entrevue avec les représentants de l'Initiative à l'administration centrale

Cela comprend des entrevues avec les représentants d'IC, de DEO, de la CFDABC, de DEC (Québec) et de la FedNor. Tout a été fait pour joindre toutes les personnes utiles. Il faut souligner que les entrevues à DEC (Québec) ont été menées par des membres bilingues de l'équipe chargée de l'étude.

Entrevues avec les représentants de l'Initiative régionaux

Cela comprend les entrevues menées auprès de deux gestionnaires régionaux de la prestation (FedNor), un directeur régional (DEC (Québec)), deux agents de projet (FedNor), cinq conseillers en développement économique (DEC (Québec)) et des membres du groupe consultatif ministériel de Colombie-Britannique (GCM). Dans le cas de DEC (Québec), tous les directeurs régionaux ont aussi été interrogés en groupe. Dans le cas de la Colombie-Britannique, une entrevue de groupe a été menée auprès des agents d'examen de l'assurance de la qualité (qu'on appelait les « vieux de la vieille ») et de certains représentants régionaux des SADC (en plus du sondage sur le Web réalisé auprès de tous les gestionnaires régionaux des SADC, décrit à la section 2.3.5).

2.3.5 Sondage auprès des SADC

L'échantillon retenu pour ce sondage était constitué des gestionnaires de 33 SADC² de la Colombie-Britannique

Les invitations à participer au sondage ont été envoyées par courriel aux répondants potentiels, accompagnées des numéros de projets de leur région et d'un lien vers le sondage en ligne. Les répondants devaient entrer les numéros de projet dans le sondage, ce qui permettait de déterminer quels participants n'avaient pas encore répondu au sondage. Certains répondants ont connu des problèmes techniques au moment d'envoyer le sondage rempli, mais ces difficultés ont été rapidement résolues, et un deuxième courriel a été envoyé, expliquant la situation. Un rappel a été envoyé par courriel à ceux qui n'avaient pas répondu dans le but d'obtenir un meilleur taux de réponse, et les représentants des SADC membres du comité directeur ont profité d'une réunion des gestionnaires des SADC pour inciter ces derniers à répondre au sondage. Le sondage est demeuré accessible en ligne pendant environ un mois.

L'échantillon comptait 33 répondants. Au total, 24 (73 %) ont retourné le questionnaire dûment rempli.

2.3.6 Sondage auprès des promoteurs (clients)

L'échantillon retenu pour ce sondage est composé de tous les promoteurs (aussi appelés « clients » dans le présent rapport) qui ont proposé des projets dans le cadre de l'Initiative et dont nous avons l'adresse électronique.

² Il existe 34 CFDC, mais celle de Revelstoke n'était pas admissible parce qu'aucune perte d'emploi n'y est survenue suite à l'imposition des droits par les Etats-Unis.

Un essai pré sondage a été réalisé auprès de six clients (deux par région) pour vérifier si le sondage en ligne fonctionnait correctement et si toutes les questions étaient claires. Après cet essai, une invitation a été envoyée par courriel à tous les répondants potentiels, accompagnée de leurs numéros de projet et d'un lien vers le sondage en ligne (en anglais ou en français). Les répondants devaient indiquer leurs numéros de projet dans le sondage, ce qui permettait de déterminer quels participants n'avaient pas encore répondu. De multiples tentatives ont été faites pour accroître le taux de réponse : rappel envoyé par courriel à tous ceux qui n'avaient pas répondu; appels téléphoniques à environ 80 % de ceux qui n'avaient pas répondu dans les trois régions (tous n'ont pas pu être joints); courriel envoyé par les ODR aux clients les incitant à répondre au sondage, Le sondage est demeuré accessible en ligne pendant environ un mois.

L'échantillon comptait 252 clients, soit environ 46 % du nombre total de projets qui ont reçu l'appui de l'Initiative. Les clients qui n'ont pu être joints sont les organisations dont l'adresse électronique n'avait pas été communiquée par les ODR ou était incorrecte. Les appels téléphoniques de contrôle ont permis de constater que les erreurs dans les adresses électroniques étaient généralement le résultat de changements mineurs dans les coordonnées (p. ex. entreprises qui utilisent un autre fournisseur de service Internet) et non de changements importants au sein des organisations (p. ex. interruption des activités). Au total, 122 répondants (48 % de l'échantillon) ont retourné le questionnaire dûment rempli. Le tableau suivant montre la répartition de ces chiffres par région; on n'observe aucun biais dans les réponses par région.

	Nombre total de clients*	Taille de l'échantillon**	Nombre de répondants	% de répondants
Québec	311	101	47	47 %
Ontario	60	58	32	55 %
C.-B.	140	93	43	46 %
Total	511	252	122	48 %

* Le nombre total de clients ne correspond pas nécessairement au nombre total de projets, puisque certains clients avaient plusieurs projets.

** DEC (Québec) n'avait pas l'adresse électronique de tous les clients du Québec, mais l'équipe d'étude a pu obtenir d'autres adresses en communiquant directement avec les clients par téléphone. De plus, certaines adresses électroniques n'étaient plus en service, et ce, dans les trois régions.

Les questions posées aux clients touchaient tous les points à l'étude, à l'exception de la rentabilité et de la diligence raisonnable, parce qu'on prévoyait qu'ils n'auraient pas les informations nécessaires pour répondre au sujet de la rentabilité, ou que leurs réponses pourraient être biaisées, dans le cas de la diligence raisonnable.

Les sondages ont été divisés par région (Colombie-Britannique, Ontario, Québec); ceux du Québec ne comprenaient pas les questions au sujet de la satisfaction, puisque ces questions étaient posées dans un sondage séparé du DEC (Québec). Afin d'assurer la comparabilité des réponses, nous avons utilisé la même échelle de notation dans les questions portant sur la satisfaction des clients en Colombie-Britannique et en Ontario que dans le sondage du DEC (Québec).

2.3.7 Mini études de cas

Au total, nous avons mené quinze mini études de cas très détaillées, soit cinq par région. Vous trouverez ces études de cas à l'annexe B. Les mini études de cas ont servi à étudier certains points en détail, notamment la perception qu'ont les clients du mode de prestation, les bénéfices prévus et les bénéfices réellement tirés des projets, la création d'emplois additionnels et les leçons à retenir. Les constatations tirées des mini études de cas sont venues appuyer les conclusions de l'étude principale et apportaient des renseignements détaillés que les sondages ne permettaient pas d'obtenir.

Une « mini étude de cas » consistait en l'examen du dossier et la réalisation d'entrevues téléphoniques auprès de la principale personne-ressource du projet et d'autres partenaires (au besoin, ces entrevues étaient menées par des intervieweurs bilingues). Un bref compte rendu était rédigé pour consigner les points saillants, généralement les résultats et les leçons à retenir.

Dans le but de sélectionner les projets qui illustrent le mieux les facteurs de réussite, les leçons à retenir et les pratiques exemplaires, on a d'abord demandé aux ODR de donner des exemples de cas qui représentent des réussites significatives et des échecs importants. C'est à partir de cette liste que l'équipe d'étude a ensuite sélectionné les projets à retenir pour les études de cas, en essayant d'avoir un échantillon représentatif quant à la taille et à la nature des projets. **Remarque :** Bien que certains parmi les projets suggérés aient connu certaines difficultés en cours de réalisation, les ODR considéraient généralement ces projets comme des réussites. Les projets qui représentaient des échecs importants n'avaient en général jamais démarré et, par conséquent, n'auraient pu faire l'objet d'une étude de cas. En bout de ligne, les mini études de cas ont toutes porté sur des projets qui ont connu un certain degré de succès.

3.0 PORTRAIT DE L'INITIATIVE

3.1 Raison d'être

L'Initiative a été mise sur pied pour réduire les effets de l'adaptation requise en raison du conflit du bois d'œuvre avec les États-Unis. L'Initiative dotée d'un montant de 110 millions de dollars, annoncée le 8 octobre 2002, visait à répondre aux besoins à moyen et à long terme des collectivités dépendantes de la foresterie et ceux de l'industrie forestière pour les aider à s'adapter et à traverser cette période de transition. L'objectif du programme était de générer des bénéfices économiques durables, à long terme, pour les régions et les collectivités touchées par l'imposition de droits sur le bois d'œuvre résineux canadien par les États-Unis sur les produits de bois d'œuvre résineux. (À noter que le programme n'avait pour but de fournir une aide directe aux travailleurs mis à pied ou déplacés, ni de remplacer directement ces emplois de l'industrie forestière). À l'origine, l'INAEICB devait se terminer à la fin de l'exercice 2003-2004. En raison de retards dans le lancement du programme, toutefois, aucune somme n'a été versée aux promoteurs en 2002-2003 et très peu en 2003-2004, et il a fallu prolonger le programme jusqu'à la fin de 2004-2005.

Le 21 mars 2002, le département du Commerce des États-Unis annonçait sa détermination finale concernant le subventionnement et les droits antidumping qu'il imposait sur le bois d'œuvre résineux canadien. Un droit compensateur de 18,79 % a été appliqué aux exportations de toutes les provinces sauf celles de l'Atlantique. Un droit antidumping de 8,43 % a été appliqué aussi au bois d'œuvre résineux canadien, pour un total de 27,22 % en droits.

Au 31 décembre 2004, les producteurs de bois d'œuvre canadiens devaient en moyenne verser des droits compensateurs et antidumping de 20,15 %. L'industrie canadienne dépend lourdement des exportations, dont 9,2 milliards (soit 85 % des expéditions annuelles) vont aux États-Unis, où elles composent environ 33 % du marché. On s'attendait à ce que la production chute de 8 à 10 % (avec le retrait des producteurs à prix de revient élevé) et que les exportations canadiennes connaissent une baisse pouvant atteindre les 20 %, soit 1,8 milliard de dollars (en septembre 2004).

Nombre des producteurs de bois d'œuvre résineux canadiens touchés par l'imposition de ces droits proviennent de petites communautés situées dans des régions rurales et qui dépendent de la foresterie. Les droits imposés ont grandement menacé leur assise économique. Non seulement la fermeture des scieries a-t-elle entraîné des pertes d'emplois directs, mais elle a eu des répercussions négatives sur d'autres éléments du secteur forestier local (exploitation forestière, re sciage final, etc.), menaçant la viabilité économique des collectivités hôtes. Au 4 novembre 2002, le nombre de pertes d'emplois découlant directement de l'imposition de ces droits s'élevait, dans l'ensemble des scieries du pays, à 3 940, la grande majorité étant survenue au Québec et en Colombie-Britannique. Au 31 septembre 2004, le nombre de mises à pied directes d'une durée indéterminée atteignait les 5 800 environ dans les scieries, dont 5 300 en

Colombie-Britannique, au Québec et en Ontario³, la Colombie-Britannique affichant la plus grande augmentation du nombre de mises à pied depuis 2002.

Le Canada travaille sur deux fronts pour résoudre le conflit du bois d'œuvre résineux : (i) juridique d'abord, en s'attaquant aux droits imposés par les États-Unis dans le cadre de l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA); devant l'organisation mondiale du commerce (OMC) et, plus récemment, devant la *U.S. Court of International Trade* (CIT); (ii) sur le front des négociations ensuite, pour en venir à une résolution durable du différend.

Le gouvernement fédéral annonçait, le 8 octobre 2002, un fonds totalisant 336,5 millions de dollars pour contrer la crise provoquée par l'imposition de ces droits sur l'industrie du bois d'œuvre résineux. Ce montant a été réparti comme suit : 110 millions de dollars sont allés à l'adaptation économique des collectivités (c-à-d l'INAEICB); 71 millions, à l'aide aux travailleurs; 40 millions (sur cinq ans), à la lutte contre l'envahissement du coléoptère de pin; 25 millions, à la recherche-développement de l'industrie; 75 millions, à la mise en marché du bois d'œuvre résineux et au lobbying aux États-Unis, et 15 millions aux frais juridiques des principales associations de l'industrie forestière.

3.2 Projets admissibles

Les activités menées dans le cadre de l'Initiative étaient concentrées sur les collectivités des régions économiques dépendantes de la forêt qui éprouvent de la difficulté à s'adapter aux pertes d'emplois causées par le différend sur le bois d'œuvre résineux. Elles visent à soutenir l'industrie forestière, les partenaires de la communauté et les collectivités autochtones, de même que les autres projets menés à l'échelle locale et qui favorisent :

- **la diversification** – amélioration de la productivité et création de nouvelles possibilités économiques, permettant de créer des emplois concrets et durables;
- **le renforcement des capacités locales** – y compris dresser des plans d'action pour favoriser le développement économique des collectivités, renforcer les capacités locales en matière de développement et de leadership, exploiter les possibilités de développement économique durable offertes par d'autres industries locales.

Il faut souligner que le programme ne s'adressait pas directement aux travailleurs qui avaient perdu leur emploi en raison des droits imposés par les États-Unis, mais plutôt aux collectivités durement frappées. Dans la catégorie « diversification », les responsables des projets pouvaient aussi avoir accès à toute infrastructure économique nécessaire ou en développer, comme des centres d'accueil, les services publics, les communications, le transport, les technologies de l'information, le marketing, etc., dans la mesure où ils contribuent nettement au développement et à la diversité économique de

³ *Rapport de surveillance sur le bois d'œuvre*, Direction générale des industries de la fabrication, Industrie Canada, 14 octobre 2004

la collectivité. Pour la sélection de ces projets, la création d'emplois directs (c.-à-d. des emplois créés au sein même de l'organisation qui propose le projet) était un critère important, bien que le maintien des emplois ait aussi été pris en considération (la Colombie-Britannique était la région la plus stricte à cet égard, exigeant que tous les projets, y compris ceux qui visaient le renforcement des capacités locales ou qui étaient proposés par des membres des Premières nations, prouvent qu'ils pouvaient contribuer à créer des emplois directs – c.-à-d. qu'ils fonctionnent sur le modèle des entreprises).

3.3 Contributions de l'Initiative

L'INAEICB était financée par IC (financement fédéral) et dispensée à l'échelle régionale par les ODR : Diversification de l'économie de l'Ouest Canada (DEO), l'Agence de développement économique du Canada pour les régions du Québec (DEC (Québec)) et l'Initiative fédérale de développement économique pour le Nord de l'Ontario (FedNor), de même que d'autres partenaires régionaux et du secteur privé⁴. Le programme prévoyait des contributions remboursables et des contributions non remboursables, dans les deux catégories décrites ci-dessus⁵. Le financement fédéral ne pouvait excéder 50 % du financement total, et ce, pour tous les projets approuvés dans une région pendant la durée de l'Initiative.

3.4 Prestation de l'Initiative

Le ministre de l'Industrie était chargé d'administrer les ressources de l'Initiative, de coordonner et superviser les activités et d'en faire rapport au Parlement.

La Diversification de l'économie de l'Ouest Canada (DEO), l'Agence de développement économique du Canada pour les régions du Québec et l'Initiative fédérale de développement économique pour le Nord de l'Ontario ont assuré la prestation de l'Initiative aux clients. Les fonds ont été répartis entre la Colombie-Britannique, le Québec et l'Ontario en fonction des pertes d'emplois subies par ces régions en raison du différend sur le bois d'œuvre résineux. L'Agence de promotion économique du Canada atlantique a décidé de ne pas participer à l'Initiative.

Les ODR ont passé en revue tous les projets proposés en fonction de leur propre connaissance du secteur, de la politique sur les incitations à investir dans l'industrie forestière d'IC et des critères d'admissibilité de l'Initiative.

Une caractéristique propre à l'Initiative est qu'elle était taillée sur mesure pour chacune des régions, en fonction des réseaux de prestation en place et de la capacité de chaque ODR à dispenser les services dans les régions rurales. En Colombie-Britannique, la prestation s'est faite par l'intermédiaire d'un tiers, contrairement au modèle utilisé au

⁴ L'Agence de promotion économique du Canada atlantique (APECA) pouvait participer à l'Initiative, mais a décidé de ne pas le faire.

⁵ Une exemption à la Politique sur les paiements de transfert du Conseil du Trésor (qui limite les contributions non remboursables aux entreprises privées à un plafond de 100 000 \$) a été obtenue afin que DEC (Québec) puisse faire passer ce plafond à 200 000 \$ sans avoir à demander l'approbation du Conseil du Trésor.

Québec et à l'Ontario. DEO s'est chargée des contributions non remboursables en concluant une entente avec la *Community Futures Development Association of BC* (CFDABC) et ses sociétés individuelles (SADC). Dans le cas des projets à contributions remboursables, contributions qui sont structurées comme des prêts, la prestation a été faite directement par DEO (IC ayant le pouvoir d'approbation final). Les contributions non remboursables relevaient de chaque SADC.

3.5 Critères d'approbation des projets

Les critères d'approbation des projets étaient les suivants :

- Les projets visant la diversification, l'amélioration de la productivité et l'ouverture d'avenues nouvelles de développement économique devaient créer des emplois et générer des bénéfices tangibles et durables à long terme dans les régions touchées, en plus de rechercher l'amélioration de l'assise économique et du climat d'investissement dans les collectivités touchées.
- Les projets visant le renforcement des capacités devaient mener à la mise au point et à l'application de plans d'action, au renforcement de la capacité d'optimiser le potentiel des collectivités, à l'exploitation des possibilités, au développement du leadership, à la promotion du développement durable et au développement de ressources humaines locales qualifiées pour la mise en œuvre des plans d'action.

3.6 Nature des projets

Au total, environ 540 projets ont été approuvés, répartis comme suit dans les trois régions :

- Ontario – 72
- Colombie-Britannique – 145
- Québec – 325.

Le tableau suivant dresse le sommaire des projets qui ont reçu une aide financière.

Projets financés par l'INAEICB au 30 avril 2005

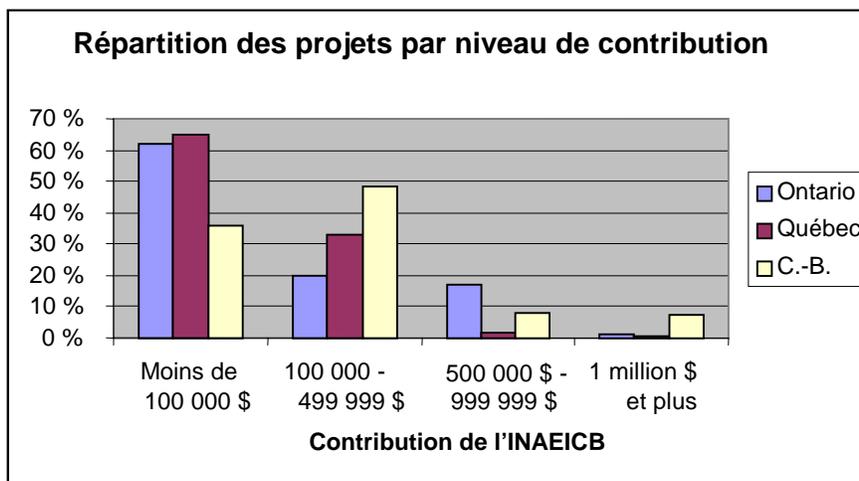
	FedNor	DEO	DEC (Québec)	Total
2002-2003				
Dépenses	100 000	S.O.	S.O.	100 000
2003-2004				
Nombre de projets approuvés	12	122	175	309
Financement supplémentaire obtenu	6 606 950\$	94 700 000\$	82 892 259\$	
Dépenses	1 972 000\$	6 934 557\$	15 508 839\$	24 415 396\$
Emplois créés ou maintenus*	24	2 207	2 671	4 902
2004-2005				
Nombre de projets approuvés	60	23	150	233
Financement supplémentaire obtenu	31 090 875\$		32 539 974\$	
Dépenses	12 513 425\$	36 820 181\$	17 586 944\$	66 920 550\$
Emplois créés ou maintenus *	675	293	1 551	2 519
Total pour l'ensemble de l'INAEICB				
Nombre de projets approuvés	72	145	325	542
Financement supplémentaire obtenu	37 697 825\$	95 005 654 \$	115 046 233 \$	247 749 712\$
Dépenses	14 585 425\$	43 754 738\$	33 095 783\$	91 435 946\$
Emplois créés ou maintenus *	699	2 500	4 222	7 421
Coût par emploi pour l'INAEICB				12 321\$

* Il s'agit des objectifs visés. Voir la section 6.3

Source : Mise à jour mensuelle de l'INAEICB, 27 mai 2005.

DEC (Québec) a financé un plus grand nombre de projets que les deux autres régions, mais avec des contributions moindres (< 200 000 \$). Au contraire, DEO en Colombie-Britannique a financé un certain nombre de projets très imposants (>1 M\$). La figure 2 illustre la répartition des projets, par niveau de contribution et par région.

Figure 2



Dans les trois régions, la majorité des projets visaient à diversifier l'économie hors du secteur forestier. Il s'agissait surtout de projets touristiques ou liés à la fabrication. Les projets qui visaient le renforcement des capacités représentent environ 11 % des projets financés au Québec, environ 13 % en Colombie-Britannique et environ 28 % en Ontario. Toutefois, le niveau des contributions consacrées à ce type de projet tend à être inférieur à celui des autres projets (les projets visant le renforcement des capacités composent près de 14 % de l'ensemble des projets, mais comptent pour moins de 6 % du financement total). La figure 3 illustre la répartition des projets, par type et par région; la figure 4 illustre la répartition du financement, par type de projet et par région; la figure 5 illustre le nombre et la proportion de projets par province.

Figure 3

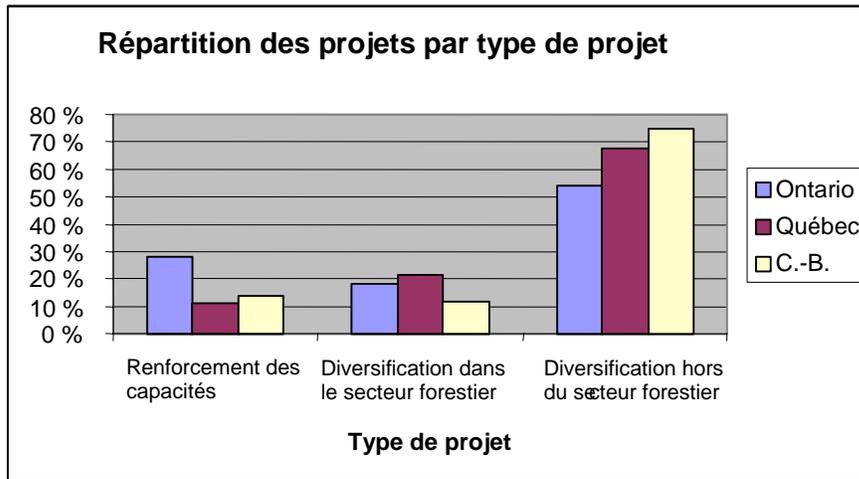


Figure 4

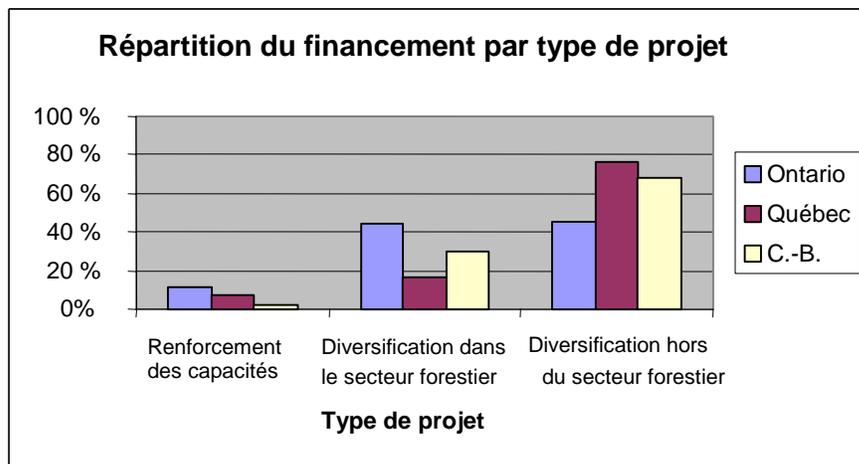
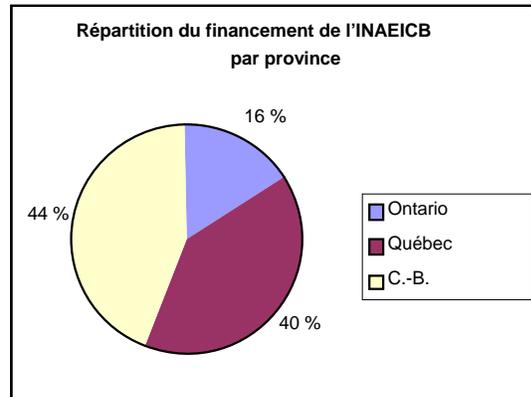
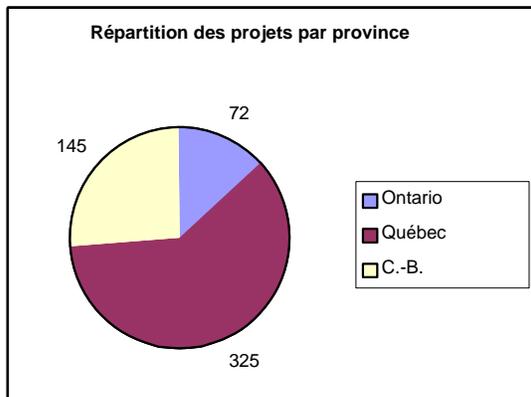


Figure 5



4.0 Pertinence de l'Initiative

4.1 Pertinence de l'Initiative

Questions d'évaluation

- a) **Est-ce que l'INAEICB était une mesure appropriée pour répondre aux besoins du moment?**
- b) **Les besoins ont-ils changé? Si oui, en quoi ont-ils changé?**

Sommaire

- Dans le cadre d'une initiative gouvernementale plus vaste, l'INAEICB s'est révélée très utile puisqu'elle apportait les ressources nécessaires pour réagir rapidement aux mises à pied dans l'industrie de la foresterie et pour commencer à planifier et à mettre en œuvre des mesures d'adaptation communautaire.
- Bien que certains facteurs (p. ex. les collectivités touchées) et les besoins de financement de certains projets aient changé au fil du temps, les besoins auxquels le programme répondait dans l'ensemble n'ont pas changé.

Exposé

Point de vue des ODR. Les collectivités qui dépendent de la forêt ont été touchées quand leur principale industrie a été frappée par l'imposition des droits. Les représentants de l'Initiative à IC et ceux des ODR ont le sentiment que le gouvernement devait :

- réagir rapidement aux mises à pied (plan prêt à l'avance pour intervention immédiate);
- soutenir les collectivités et l'industrie forestière (gestion de crise);
- commencer à planifier les mesures d'adaptation (en espérant que les collectivités puissent diversifier leur économie);
- trouver d'autres possibilités pour aider les gens (remplacer les emplois perdus et chercher de nouvelles sources de croissance future).

De ce point de vue, et dans le cadre d'une initiative plus vaste du gouvernement (qui a également permis de renforcer les négociations commerciales et la recherche en foresterie), l'Initiative s'est révélée très utile puisqu'elle apportait les ressources nécessaires pour faire tout cela. En outre, les conditions générales finales de l'Initiative offraient la souplesse voulue pour pouvoir appuyer toute une gamme d'activités pertinentes.

Point de vue des clients. Les données du sondage appuient l'opinion voulant que l'Initiative soit une réponse appropriée pour combler les besoins des collectivités.

Pertinence de l'Initiative pour répondre aux besoins des clients

	1 Complètement inappropriée	2	3 Moyenne	4	5 Très appropriée	Ne sait pas	N
C.-B.	13 %	3 %	13 %	23 %	48 %	3 %	40
Ontario	10 %	7 %	7 %	17 %	52 %	7 %	29
Québec	19 %	4 %	2 %	15 %	60 %	-	47
Région inconnue	-	-	-	-	100 %	-	3
Total	14 %	4 %	7 %	18 %	55 %	3 %	119

Source : Sondage mené auprès des promoteurs (clients). Les totaux peuvent différer de 100 % en raison d'erreurs d'arrondissement.

Bien que certains facteurs aient changé au fil du temps, les besoins auxquels le programme répondait dans l'ensemble n'ont pas changé.

Les besoins des clients ont-ils changé?

	Oui	Non	N
C.-B.	21 %	79 %	39
Ontario	14 %	86 %	29
Québec	48 %	52 %	44
Région Inconnue	-	100 %	3
Total	29 %	71 %	115

Source : Sondage mené auprès des promoteurs (clients)

Les totaux peuvent différer de 100 % en raison d'erreurs d'arrondissement.

On avait toujours besoin d'emplois supplémentaires (et différents), et d'une meilleure adaptation communautaire, bien que différentes collectivités aient souffert de mises à pied; il y avait constamment de nouvelles collectivités dans le besoin. Les clients affirment qu'avec le temps, les besoins de certains projets ont pu changer (p. ex. en ce qui concerne le financement). En d'autres termes, cela a modifié les besoins de projets en particulier et non ceux de l'ensemble de l'Initiative : tant que le différend n'est pas réglé, le besoin initial demeure. En fait, la situation continue et les effets se font toujours sentir. On assiste encore à des mises à pied, et certaines entreprises continuent d'éprouver des difficultés. En fait, à cause de la nature intégrée des industries forestières, la situation s'est encore détériorée dans bien des collectivités.

Les représentants de l'Initiative ont cependant souligné certaines limites de sa pertinence :

Plus d'aide requise pour les scieries de grande envergure. Certains représentants de la FedNor et de DEC (Québec) affirment qu'en raison de l'accent mis sur la diversification, l'Initiative n'était pas conçue pour les scieries de plus grande envergure, où une grande partie des mises à pied ont pourtant eu lieu. Cela est dû surtout au fait que le financement de ces entreprises aurait pu s'apparenter à une subvention, ce qui serait allé à l'encontre des lois du commerce international et aurait donc renforcé, en tout premier lieu, la position des États-Unis à l'égard des droits. En outre, l'investissement de fonds publics dans la production de bois d'œuvre est interdit en vertu de la politique du Canada sur l'investissement dans le secteur forestier. (En Colombie-Britannique, un certain soutien était offert aux petites et moyennes entreprises privées qui exerçaient des activités dans le secteur de la scierie, mais les fonds de l'INAEICB étaient dirigés exclusivement vers les investissements dans les nouvelles activités de transformation du bois à haute valeur ajoutée (p. ex. produits de bois d'ingénierie), puisque ces projets constituent de réels projets de diversification⁶). Malgré tout, certains représentants espèrent que si un nouveau programme est créé, il pourra mieux aider les entreprises qui ont été le plus touchées par le conflit.

Les emplois créés n'ont pu remplacer directement les emplois perdus. Une autre faiblesse de l'Initiative est que les emplois créés étaient souvent des emplois moins rémunérateurs, dans des secteurs comme le tourisme, et ne pouvaient remplacer directement les emplois mieux rémunérés et syndiqués du secteur de la foresterie. De plus, les personnes qui ont obtenu les nouveaux emplois étaient rarement celles qui avaient perdu leur emploi à cause de l'imposition des droits. Les collectivités ont accordé la plus grande importance aux projets visant la diversification qui offraient de remplacer les emplois perdus dans le secteur de la foresterie, puisque ce sont ceux qui offrent généralement les meilleurs salaires et le plus grand potentiel de transfert des compétences des travailleurs locaux déplacés.

Il faudrait un plus grand rayonnement. De nombreux représentants ont mentionné que le facteur qui a mené à la création de l'Initiative (les mises à pied résultant de l'imposition des droits par les États Unis) était trop limitatif. De nombreuses collectivités dépendent des forêts, et non seulement celles où sont installées des scieries. Bon nombre d'autres industries connexes (p. ex. pâtes et papiers, coupe du bois) ont aussi été touchées par le conflit du bois d'œuvre résineux. Les collectivités où se trouvent de telles

⁶ Les droits sont assez complexes et les règles qui s'y appliquent ont changé de temps à autre. Pour simplifier, disons que les produits de bois résineux relativement « bruts » des grandes entreprises, comme les goujons, le bois massif, le revêtement extérieur, le platelage, les panneaux intérieurs planchéier, le bois de plancher et autres, sont assujettis à des droits. Plus on s'élève dans la « chaîne de valeur », ou plus l'entreprise est petite, moins les droits risquent de s'appliquer. Ainsi, des produits comme des ensembles de cadres de sommiers à ressorts, des ensembles de fermes de toits, du bois dont les bouts sont collés et autres ne sont généralement pas assujettis à des droits. Les ODR ont procédé à des examens pour s'assurer qu'aucun produit à valeur ajouté découlant de l'Initiative ne serait assujetti à des droits. Les projets devaient clairement représenter un produit qui ne serait pas assujetti à des droits (p. ex. la modernisation des scieries au moyen de technologies traditionnelles était nettement non admissible dans le cadre de l'Initiative).

industries ont aussi besoin de diversifier leur économie, mais elles n'étaient pas admissibles à l'Initiative.

La durée du programme était trop brève. De nombreux représentants et clients ont souligné le fait que l'Initiative aurait dû se dérouler sur une plus longue période; en effet, il faut plus de deux ou trois ans pour parvenir à une réelle diversification de l'économie. De plus, la mise en œuvre de l'Initiative s'est faite trop lentement, ce qui a contribué au problème, puisque les projets ont commencé plus tard, mais qu'il fallait tout de même dépenser tous les fonds obtenus dans un très court laps de temps. Cela a causé de grandes difficultés aux promoteurs qui, dans bien des cas, devaient procéder à une évaluation environnementale détaillée (et la soumettre aux ODR), puis entreprendre la construction en plein hiver afin d'avoir dépensé les fonds à la fin de la brève période octroyée. Toujours en raison de ce bref échéancier, les ODR ont perdu la connaissance qu'ils avaient acquise des besoins de chacune des collectivités lorsque l'Initiative a pris fin. (La majorité des SADC de la Colombie-Britannique, par exemple, ont embauché des agents de coordination et de diffusion qui travaillaient directement avec les collectivités pour déterminer les projets utiles, avec l'aide de deux agents d'examen d'assurance de la qualité embauchés dans le cadre de l'Initiative⁷. La majorité de ces employés sont partis depuis longtemps.)

4.2 Solutions de rechange

Questions d'évaluation

- a) **Outre l'INAEICB, quels sont les moyens qu'on aurait pu utiliser pour atteindre les objectifs visés?**

Sommaire

- Au moment de l'annonce du programme, il n'y avait pas d'autres solutions que l'INAEICB pour faire face à la situation.
- Le modèle de prestation communautaire était approprié, puisque les ODR et les SADC sont les mieux placés pour répondre aux besoins de leurs collectivités, et qu'IC, demeurant responsable de l'ensemble du programme, pouvait superviser le tout pour garantir la cohérence de l'INAEICB d'une région à l'autre.
- Nombre des projets financés grâce à l'Initiative en Ontario et au Québec auraient pu être financés au moyen des programmes courants d'organismes, mais l'Initiative a permis de financer des projets en plus grand nombre (ce qui ne fut pas le cas en Colombie-Britannique, où aucune autre source de financement principal n'était disponible pour remplacer les fonds de l'Initiative).

⁷ Trois avaient été embauchés au départ, mais l'un d'entre eux est décédé et n'a pas été remplacé.

Exposé

Point de vue des ODR et de la FedNor. La majorité des représentants du programme interrogés et tous les représentants des SADC de la Colombie-Britannique ayant répondu au sondage affirment qu'au moment où l'Initiative a été annoncée, il n'existait pas d'autres solutions pour faire face à la situation (c.-à-d. aucun autre programme ou source de financement n'aurait pu répondre adéquatement aux besoins des collectivités). De plus, 69 % des clients affirment qu'il n'existait aucun autre moyen viable de financer leur projet, mais environ 30 % disent qu'il existait d'autres sources d'aide disponibles, y compris :

- autres programmes des SADC⁸, de FedNor et de DEC (Québec), bien que ces programmes aient certaines contraintes qui rendent nombre de projets inadmissibles (p. ex. la FedNor n'aide pour l'instant que les organisations sans but lucratif et les PME);
- programmes d'infrastructure fédéraux et provinciaux (pour lesquels les municipalités auraient joué le rôle de demandeur);
- institutions financières.

Toutefois, presque tous les répondants ont affirmé que ces sources sont plus contraignantes quant à la nature des projets qu'elles peuvent financer, et qu'elles sont plus difficiles d'accès et plus coûteuses; en outre, il aurait fallu réduire l'ampleur des projets pour y avoir accès.

Évaluation du modèle de prestation communautaire. La majorité des répondants étaient d'accord avec le modèle de base selon lequel IC « dirigeait » l'Initiative et les organismes régionaux en dispensaient les services. Les ODR et les SADC connaissent très bien les besoins de leurs collectivités et entretiennent un bon dialogue avec les groupes communautaires afin de demeurer informés des projets potentiels. On le voit très bien dans les projets qui ont fait l'objet d'une étude de cas. Dans la moitié des études de cas au moins, les clients mentionnent que l'organisme chargé de la prestation (la FedNor, DEC (Québec) ou les SADC) a joué un rôle important dans la réussite de leur projet (p. ex. l'organisme se chargeait de réunir les divers partenaires, de préparer les demandes, de donner des conseils essentiels). En outre, presque tous les promoteurs des projets ayant fait l'objet d'une étude de cas affirment que le niveau de service et de soutien qu'ils ont reçu était excellent ou très bon.

« Les responsables du projet à la FedNor sont très efficaces et répondent bien aux besoins des promoteurs. Il est beaucoup plus facile de traiter avec une personne de la région plutôt qu'avec quelqu'un de l'extérieur. La FedNor a des employés sur le champ qui connaissent bien la situation de certaines régions. »

⁸ Les clients peuvent avoir fait erreur sur ce point. Les SADC n'ont pas accès à des programmes qui pourraient appuyer le type de projets sans but lucratif que l'INAEICB a financé. Les fonds d'emprunt minimes dont disposent les SADC à l'interne ne peuvent appuyer les projets qu'à hauteur de 125 000 \$, ce qui est beaucoup moins que le financement accordé à certains projets dans le cadre de l'INAEICB.

Les répondants considèrent aussi qu'il était important qu'Industrie Canada demeure responsable des fonds publics (dans ce cas-ci, 110 millions de dollars) et assure la cohérence de l'INAEICB d'une région à l'autre. C'est particulièrement important dans la prestation des programmes nationaux, qui visent des problèmes qui ne sont pas propres à une certaine région.

Toutefois, certains représentants régionaux soit n'ont pas parfaitement compris le rôle d'IC, soit ont laissé entendre que le modèle de l'INAEICB était inutilement complexe et inefficace⁹. Ils croient que si IC donne aux organismes le mandat d'exécuter l'Initiative, les ODR devraient aussi recevoir directement le financement et avoir une plus grande responsabilité à cet égard. Plusieurs répondants suggèrent d'adopter les méthodes employées précédemment, où les ressources fédérales étaient remises directement aux ODR, lesquels pouvaient ensuite appliquer leurs propres conditions générales pour mettre en œuvre les programmes régionaux qui conviennent. En Colombie-Britannique, les programmes d'adaptation et de restructuration des pêches¹⁰ utilisaient ce modèle, et un programme d'adaptation similaire a déjà été adopté en Ontario pour l'exploitation minière. Dans ce dernier cas, la FedNor avait reçu directement les ressources nécessaires à une initiative d'adaptation relative à un déclin dans l'industrie minière. Les conditions générales du principal programme de la FedNor sont très souples et l'initiative d'adaptation a pu être mise en œuvre par l'intermédiaire de la FedNor sans qu'il soit nécessaire de concevoir un nouveau programme.

[L'équipe d'étude souligne qu'une évaluation du mode de prestation par un tiers utilisé pour les programmes d'adaptation et de restructuration des pêches en Colombie-Britannique – avec les dépenses d'environ 45 millions de dollars de fonds fédéraux – s'est révélée très positive et n'a relevé aucune lacune en ce qui concerne la reddition des comptes¹¹. En outre, une évaluation récapitulative des programmes Développement des collectivités dispensées par DEO, la FedNor, DEC (Québec) et l'APECA est elle aussi très positive, les structures de prestation et de gouvernance étant jugées hautement efficaces¹². Enfin, DEO a mené une vérification des plaintes, qui n'a révélé aucun problème, et une vérification indépendante du processus d'examen des programmes de Colombie-Britannique, vérification dont la conclusion était que le

⁹ Au sein des ODR, le fait de traiter les fonds au moyen du compte d'attente des autres ministères a entraîné des difficultés pour déterminer les pouvoirs de dépenser, préparer les rapports et faire les prévisions budgétaires.

¹⁰ Il y avait quatre types de programmes d'adaptation des pêches dans les eaux côtières de la C.-B. : (1) le Fonds d'investissement du fonds spécial des pêches, géré par les SADC côtières au moyen de leur Fonds spécial des pêches à but non lucratif; (2) l'Initiative d'adaptation économique des collectivités (qui ressemblait beaucoup à l'INAEICB dans ses buts et son mode décisionnel, mais pour lequel le financement provenait du Fonds d'investissement du fonds spécial des pêches); (3) le Programme de prêts aux entreprises de pêche récréative, destiné à aider les camps de pêches récréatifs et les locuteurs de bateaux; et enfin, (4) diverses activités de rayonnement et de coordination.

¹¹ *Diversification de l'économie de l'Ouest Canada et le Programme d'adaptation et de restructuration des pêches du Pacifique - Une évaluation*, GSGislason & Associates, janvier 2002.

¹² *Roll-Up of CFP Formative Evaluation Reports from ACOA, CED, WD and FedNor - Revised Final Report*. Performance Management Network, 19 septembre 2003.

processus a permis d'utiliser les fonds de l'INAEICB de manière constante, efficace et rentable¹³.]

Point de vue des clients. L'Initiative a eu un effet de levier moyen dans les projets financés, comme on peut le voir dans les réponses des clients présentées dans le tableau ci-dessous.

Sans l'aide financière de l'INAEICB	C.-B.	ONT.	QUÉ.	Région inconnue	Total	N
Aucun changement réel – les projets auraient eu lieu malgré tout, avec un financement comparable provenant d'autres sources	5 %	-	2 %	-	3 %	3
Les projets auraient eu lieu, mais leur ampleur ou leur nombre aurait été moindre	30 %	28 %	21 %	-	25 %	28
Les projets auraient eu lieu, mais après un certain temps	22 %	21 %	17 %	-	19 %	21
Les projets n'auraient probablement pas eu lieu	43 %	62 %	52 %	100 %	53 %	59
Autre (p. ex. problèmes d'encaisse)	14 %		12 %		9 %	10

Source : Sondage mené auprès des promoteurs (clients). Les totaux peuvent différer de 100 %, puisque les répondants pouvaient donner plusieurs réponses.

L'effet de levier a été pris en compte par tous les ODR dans leur examen des propositions de projets, et les clients affirment que seulement 3 % des projets auraient eu lieu tels quels si l'Initiative n'avait pas été mise sur pied. De nombreux clients expliquent que l'Initiative a donné le coup d'envoi au projet (p. ex. en facilitant la décision d'entreprendre ou non un projet et la recherche d'investisseurs), qu'ils avaient déjà approché d'autres sources de financement, sans succès (ou avec trop de restrictions), qu'ils n'étaient pas en mesure de prendre tout le risque sur leurs épaules, ou que le fait de profiter du soutien de l'Initiative avait permis de récolter des revenus plus rapidement. Plusieurs affirment qu'ils auraient fait faillite sans l'appui de l'Initiative.

Bien qu'il soit évident qu'un certain nombre de projets menés dans le cadre de l'Initiative auraient probablement pu être réalisés sous une autre forme ou selon un autre échéancier sans cette aide financière, cela ne doit pas trop surprendre, puisqu'un projet qui répond à tous les critères de l'Initiative comme étant une proposition d'affaires raisonnable aurait

¹³ *Western Economic Diversification Canada Review of the Application Process for the Softwood Industry Community Economic Adjustment Initiative*, PriceWaterhouseCoopers, 9 février 2005.

probablement répondu à des critères comparables imposés par d'autres sources de financement.

À des fins de comparaison, si on considère qu'il y a « effet de levier » lorsqu'un projet n'aurait pu être réalisé ou aurait été retardé n'eût été de l'Initiative, on peut dire qu'il y a eu effet de levier dans 72 % des projets financés par l'Initiative. Ce chiffre se compare favorablement avec les résultats de l'Initiative d'adaptation économique des collectivités menée dans le cadre des programmes d'adaptation des pêches en C.-B., où l'on considère qu'il y a eu effet de levier dans 75 % des projets, selon les mêmes critères¹⁴.

Dans la même veine, les études de cas ont permis de relever un effet de lever modérément élevé. Sur les quinze projets ayant fait l'objet d'une étude de cas, il y a eu effet de lever total dans six cas (c.-à-d. que ces projets n'auraient pas été réalisés en l'absence de l'Initiative), et six auraient probablement été réalisés, mais avec du retard et à une échelle moindre (effet de levier partiel). Comme l'explique un répondant :

« Parce que notre entreprise est jeune, notre capacité d'emprunt est limitée. Grâce au financement obtenu avec l'Initiative, nous avons pu élargir nos activités plus rapidement. »

Parmi les projets ayant fait l'objet d'une étude de cas, trois auraient pu être réalisés avec d'autres sources de financement (la FedNor aurait sans doute financé deux de ces projets même en l'absence de l'Initiative).

De nombreux représentants de la FedNor et de DEC (Québec) ont fait remarquer que les projets financés grâce à l'Initiative auraient pu, dans bien des cas, être financés au moyen des programmes courants des organismes, mais l'Initiative a permis d'en financer à une plus grande échelle. En fait, tant la FedNor que DEC (Québec) ont des conditions générales très larges, et celles de l'Initiative sont très semblables. C'est particulièrement vrai dans le cas des projets visant le renforcement des capacités, pour lesquels les organismes ont toujours fait beaucoup de travail. Toutefois, l'Initiative a permis de financer des projets plus grands et d'offrir plus de financement à l'entreprise privée (p. ex. pour l'achat de biens d'équipement). L'Initiative a aussi été plus généreuse pour aider à l'expansion et au démarrage d'entreprises et (contrairement à la pratique courante à la FedNor) prévoyait des dispositions pour traiter avec de grandes entreprises privées¹⁵. En Colombie-Britannique, les SADC disposent de fonds d'emprunt relativement limités et ne peuvent offrir que des contributions remboursables aux entreprises du secteur privé, jusqu'à concurrence de 125 000 \$. L'Initiative pouvait appuyer un certain nombre de projets de très grande ampleur au moyen de contributions remboursables accordées à des entreprises du secteur privé (dans cette province, 25 projets ont atteint un coût total d'un million de dollars ou plus; huit de ces projets ont profité de contributions de 1 million ou plus provenant de l'Initiative). Les SADC n'auraient pu appuyer des projets de cette

¹⁴ GSGislason & Associates, janvier 2002, p. 54, *Op. cit.* Ce rapport faisait l'estimation de la proportion de projets qui n'auraient pas été réalisés dans un délai de deux ans et de ceux qui n'auraient pas été réalisés du tout.

¹⁵ À l'heure actuelle, la FedNor ne peut aider que les organisations sans but lucratif et les PME (moins de 250 employés et moins de 20 M\$ de chiffre d'affaires).

ampleur au moyen de contributions remboursables, sans parler des projets réalisés par des organisations sans but lucratif.

De plus, les représentants de la FedNor et de DEC (Québec) ont fait remarquer que leur budget courant ne leur aurait pas permis d'aider les entreprises autant qu'ils ont pu le faire dans le cadre de l'Initiative. Toutefois, si on leur avait procuré un montant semblable de ressources additionnelles, et s'ils avaient pu modifier légèrement leurs programmes de manière à pouvoir mieux aider l'entreprise privée, la prestation directe de l'Initiative par les ODR aurait été une bonne solution de rechange. DEO et la CFDABC sont d'accord et font remarquer que les programmes d'adaptation des pêches mentionnés précédemment ont permis d'appuyer des projets d'adaptation économique très comparables pour les collectivités qui dépendent des pêches, et ce, au moyen de contributions remboursables et non remboursables consenties directement par les SADC grâce à un fonds d'emprunt spécial. Ce modèle est jugé beaucoup moins bureaucratique, plus rentable et très adapté aux besoins des collectivités, tout en permettant parfaitement de répondre aux exigences du gouvernement en matière de reddition des comptes.

5.0 Conception et prestation de l'Initiative

5.1 Clarté de l'Initiative

Question d'évaluation

- a) Les objectifs et les résultats escomptés sont-ils clairement définis et convenus par les divers intervenants?**

Sommaire

- Les rôles, responsabilités et pouvoirs de dépenser n'étaient pas bien compris de tous les intervenants au début de l'Initiative, ce qui a causé des retards dans sa mise en œuvre.
- Ces problèmes ont été résolus en cours de route et l'Initiative s'est déroulée sans heurts par la suite.

Exposé

De manière générale, les objectifs et les réalisations attendues étaient clairs, une fois les conditions générales de l'Initiative définies. Toutefois, c'était loin d'être le cas au début, et tant les ODR que les clients comprenaient mal les buts et objectifs généraux de l'Initiative, les critères d'admissibilité des projets et des promoteurs, et le mode et les critères de sélection des projets. Ce fut le cas en Colombie-Britannique, particulièrement, où des communications contradictoires provenant de diverses sources ont semé la confusion, notamment au sujet des rôles et responsabilités.

Des représentants de DEC (Québec) et de DEO ont affirmé que le nom même de l'Initiative a donné lieu à une certaine confusion. Parce que le nom de l'Initiative contenait les mots « économique » et « secteur », certains clients ont cru que l'Initiative visait à aider le secteur du bois d'œuvre résineux et les personnes qui avaient perdu leur emploi à cause de l'imposition de droits par les États-Unis. En fait, l'objectif visé (dans le cadre d'une initiative gouvernementale plus vaste) était d'aider les collectivités dépendantes des forêts frappées par l'imposition des droits, et non nécessairement les entreprises touchées ou leurs employés qui avaient perdu leur emploi.

5.2 Examen et sélection des projets

Question d'évaluation

- a) Les critères d'admissibilité étaient-ils appropriés et correctement appliqués?**

Sommaire

- L'examen des conditions générales révèle que les critères d'admissibilité étaient appropriés et, en général, correctement appliqués.

- Les trois régions ont fait preuve de beaucoup de souplesse quant à la nature des projets acceptés, dans la mesure où ces derniers répondaient parfaitement aux objectifs de l'Initiative.
- Par contre, les objectifs détaillés de l'Initiative, ses règles et son mode de fonctionnement n'étaient pas bien compris de tous les intervenants au départ, les communications à cet égard étant souvent déroutantes et contradictoires (notamment en raison de la perception que l'Initiative s'adressait au « secteur forestier », alors qu'elle s'adressait en fait aux « collectivités » et non aux « entreprises »).

Exposé

Québec et Ontario. Dans le cas de la FedNor et de DEC (Québec), la sélection des projets ne se faisait pas par voie de concours et suivait la même démarche le financement que pour les projets courants. Les agents sur place commençaient par examiner les projets qui relevaient de leur compétence pour déterminer ceux qui pouvaient être réalisés dans les délais prescrits. Une fois qu'ils prenaient un projet en mains, ils travaillaient de concert avec le client dès le départ pour élaborer la proposition, tenir le client informé de l'état de sa demande et lui faire des recommandations. Si un projet avait peu de chances d'être accepté, les clients en étaient informés le plus tôt possible et avaient la possibilité d'améliorer leur proposition. Les agents de projet encourageaient les partenariats et la collaboration entre groupes intéressés à travailler sur des projets comparables (c.-à-d. collaboration entre municipalités, ou avec l'industrie). Une fois le dossier prêt, il était présenté au gestionnaire régional (FedNor) ou au directeur régional (DEC (Québec)), qui le passait en revue et en recommandait l'acceptation ou le refus. Dans le cas de la FedNor, le dossier était ensuite acheminé au directeur général de l'organisme. Si la proposition valait moins de 500 000 \$, elle pouvait donner l'approbation finale; si la proposition s'élevait à plus de 500 000 \$, l'approbation finale devait venir d'Ottawa. Dans le cas du Québec, les propositions de moins de 100 000 \$ pouvaient être approuvées par le directeur régional. Les propositions de 100 000 \$ à 199 000 \$ devaient être approuvées par le SMA aux opérations de DEC. Les propositions de plus de 200 000 \$ devaient être acheminées au ministre.

Les critères d'admissibilité sont décrits dans les conditions générales de l'Initiative et comprennent la création d'emplois et le renforcement des capacités des collectivités. Les responsables de la FedNor déclarent que, comme ils le font pour les autres projets, ils recherchaient aussi un effet de levier et le partage des coûts, si possible, que ce soit avec le promoteur ou avec d'autres organismes gouvernementaux. Ils cherchaient aussi à éviter les situations de dépendance à long terme. Les responsables de la FedNor et ceux de DEC (Québec) jugent que le processus visant à garantir la diligence raisonnable était efficace.

Colombie-Britannique. En Colombie-Britannique, la sélection des projets se faisait par voie de concours, environ 1 100 déclarations d'intention ayant été reçues (la déclaration

d'intention constituant la première étape de la demande). Le processus d'examen était rigoureux et variait selon la complexité du projet. En voici un aperçu simplifié¹⁶ :

Les demandes ont été soumises à un examen local (à l'échelon de la collectivité), examen qui commençait par une évaluation en deux étapes de l'admissibilité du projet par les SADC. La CFDABC a collaboré avec chaque SADC pour prendre la décision concernant l'approbation des projets. Les promoteurs devaient fournir des renseignements précis aux SADC pour qu'elles puissent déterminer leur admissibilité : données, plans, effets prévus, échéancier et rapports. Les évaluations préliminaires et détaillées des projets menaient à la rédaction d'un rapport sur la diligence raisonnable, lequel servait à surveiller la progression du projet, à surveiller le projet à l'étape finale et à évaluer l'efficacité et les bénéfices du projet. Le processus d'évaluation et d'approbation se déroulait comme suit :

1. **Étape I – Examen préliminaire des déclarations d'intérêt**, en fonction des critères d'admissibilité de base. Cela comprend la vérification de l'appui de la collectivité, l'évaluation des effets sur l'environnement, l'examen de la structure de financement et la confirmation du potentiel du projet en ce qui concerne les avantages économiques durables pour la collectivité. Les projets retenus après ce premier examen passent à la deuxième étape, l'examen détaillé.
2. **Étape II – Examen détaillé du plan de projet complet**, réalisé par les SADC dans le cas des organisations sans but lucratif ou d'un plan d'affaires complet dressé par des entreprises à but lucratif. Il faut savoir qu'à cette étape, l'examen des propositions se faisait sous forme d'étude de cas, c.-à-d. au moyen de critères comparables à ceux que les SADC utilisent pour étudier la demande de prêt d'une nouvelle petite entreprise, ou à ceux que DEO utilise pour étudier les projets de développement d'un groupe communautaire sans but lucratif ou d'une association industrielle. Plus de 400 projets ont subi cet examen détaillé. À cette étape, les SADC menaient une évaluation détaillée du processus garantissant la diligence raisonnable d'un plan complet incluant évaluation des répercussions des mises à pied sur la collectivité, examen détaillé des budgets du projet et des coûts admissibles, examen de l'admissibilité du projet à une contribution non remboursable, examen de la conformité aux exigences de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*, examen des bénéfices économiques durables prévus (particulièrement en ce qui a trait à la création d'emplois¹⁷) et évaluation des risques associés au projet. On tient compte, dans l'évaluation, des critères d'admissibilité et des buts stratégiques de l'INAEICB, de même que des réalisations et des résultats attendus; le tout prend la forme d'une évaluation détaillée. Les projets qui répondent à ces critères subissent ensuite un examen indépendant d'assurance de la qualité.

¹⁶ Nous donnons ici une brève description d'un processus complexe. Le document *SICEAI Program Guidelines for the Community Futures Development Corporations of British Columbia*, novembre 2003, contient tous les renseignements voulus sur les critères d'admissibilité, les méthodes d'examen des propositions, les instructions aux demandeurs et aux examinateurs, etc., de même que le formulaire approprié. Il existe plusieurs documents d'appui, notamment la description du processus servant à assurer la diligence raisonnable et du processus d'approbation en vigueur dans les SADC, à DEO et à IC.

¹⁷ Le maintien des emplois était considéré comme un bénéfice supplémentaire, mais non suffisant.

3. **Étape III – Examen d’assurance de la qualité.** Les gestionnaires de la CFDABC et des SADC régionales examinaient toutes les recommandations de financement émanant de chaque SADC pour s’assurer qu’elles respectaient les critères de l’Initiative et les buts stratégiques. Ce travail était fait en collaboration par les experts du développement économique que sont les agents d’examen de la qualité de CFDABC et les gestionnaires régionaux des SADC (un pour chacune des huit régions de la Colombie-Britannique), qui composaient un comité d’examen indépendant. L’examen d’assurance de la qualité garantissait que les évaluations étaient complètes et menées de façon uniforme, que les décisions et les recommandations des SADC étaient cohérentes, en plus de garantir la cohérence des accords de contribution conclus avec le récipiendaire final.
4. Les projets à contributions remboursables étaient en plus soumis à une **approbation finale par Industrie Canada** (approbation qui servait à confirmer les décisions prises à l’échelon local) avant que DEO ne prépare un contrat de financement (accord de contribution) avec le promoteur.

Le groupe consultatif ministériel était chargé de donner des conseils et de formuler des recommandations à l’intention des ministres sur les buts et objectifs stratégiques de l’Initiative. Un grand nombre de projets ont été passés en revue par le Groupe, qui a fait des observations au sujet des projets approuvés par le SADC relativement à l’atteinte des buts et objectifs stratégiques de l’Initiative, comme la répartition des projets par secteur et par région, la participation des Premières nations et la nécessité d’apporter des bénéfices économiques tangibles et durables. Le Groupe ne prenait toutefois pas de décisions officielles en ce qui concerne le financement des projets proposés dans le cadre de l’Initiative.

En Colombie-Britannique, toutes les propositions de projets visant la diversification (y compris celles provenant d’organisations sans but lucratif) devaient prouver que le projet permettrait de créer ou de maintenir des emplois; p. ex. les demandes pour du financement de base, des études de planification stratégique ou des études visant la définition de possibilités de développement économique, n’étaient pas admissibles. (Les projets à contributions remboursables de nature délicate étaient examinés en toute confidentialité par les membres du comité local d’examen des demandes de prêt des SADC).

L’échelon auquel l’approbation de financement était accordée dépendait du type de contribution; les contributions non remboursables étaient accordées au moyen d’accords de contribution conclus entre la SADC et le promoteur, et les contributions remboursables étaient d’abord soumises à IC pour approbation, puis DEO concluait un accord de contribution directement avec le client. Ces deux modes parallèles, ayant chacun leurs responsables, créaient souvent de la confusion parmi les clients, particulièrement quand le projet passait à l’étape du remboursement.

Point de vue des clients. Les clients affirment que les propositions de projet et le processus d'examen étaient, dans la majorité de leurs aspects, bons ou très bons, mais les répondants (20 à 25 % environ) qui les jugent « moyens » ou « très mauvais » mentionnent souvent les messages contradictoires qu'ils ont reçus à ce sujet. Nombreux sont ceux qui affirment que leur ODR a été très utile dans l'interprétation des critères et a grandement aidés les promoteurs à préparer une proposition gagnante et à se rendre au bout du processus souvent long et ardu. Selon un petit nombre de clients, il y aurait des « privilégiés » qui auraient bénéficié d'un financement préférentiel (et généreux), mais il est impossible, dans le cadre de la présente étude, de confirmer cette allégation ni de dire à quelle fréquence cela se serait produit.

Processus général d'examen et de sélection des projets

	1 Très mauvais	2	3 Moyen	4	5 Très bon	Ne sait pas	N
C.-B.	5 %	15 %	10 %	28 %	38 %	3 %	39
ONT.		7 %	7 %	17 %	66 %	3 %	29
QUÉ.			15 %	32 %	51 %	2 %	47
Région inconnue				33 %	67 %		3
Total	2 %	7 %	11 %	27 %	51 %	3 %	118

Source : Sondage mené auprès des promoteurs (clients). Les totaux peuvent différer de 100 % en raison d'erreurs d'arrondissement.

Communication et compréhension des critères d'examen

	1 Très mauvaises	2	3 Moyennes	4	5 Très bonnes	Ne sait pas	N
C.-B.	13 %	15 %	8 %	33 %	28 %	3 %	39
ONT.		7 %	10 %	17 %	62 %	3 %	29
QUÉ.		4 %	13 %	32 %	49 %	2 %	47
Région inconnue				33 %	67 %		3
Total	4 %	8 %	10 %	29 %	46 %	3 %	118

Source : Sondage mené auprès des promoteurs (clients). Les totaux peuvent différer de 100 % en raison d'erreurs d'arrondissement.

Pertinence des critères d'admissibilité

	1 Très faible	2	3 Moyenne	4	5 Très bonne	Ne sait pas	N
C.-B.	8 %	10 %	13 %	41 %	26 %	3 %	39
ONT		3 %	14 %	17 %	62 %	3 %	29
QUÉ.		2 %	23 %	32 %	40 %	2 %	47
Région inconnue				67 %	33 %		3
Total	3 %	5 %	17 %	32 %	41 %	3 %	118

Source : Sondage mené auprès des promoteurs (clients). Les totaux peuvent différer de 100 % en raison d'erreurs d'arrondissement.

La majorité des clients interrogés dans le cadre des études de cas déclarent que le processus de demande était approprié et opportun¹⁸, mais certains affirment qu'il y avait beaucoup de documents à remplir (dans un cas, le promoteur a dû déposer trois soumissions avant de voir son projet approuvé). De plus, presque tous les clients dont le projet a fait l'objet d'une étude de cas ont souligné le travail des organisations locales, pour la qualité du soutien offert tout au long du processus. Comme le dit un des clients : « Le processus de demande était incroyablement complexe. Nous n'aurions jamais réussi à déposer notre demande sans l'aide du personnel sur place. »

5.3 Pertinence des objectifs

Question d'évaluation

a) Les objectifs fixés et les mesures de rendement étaient-ils réalistes?

Sommaire

- L'Initiative visait trois ensembles d'objectifs de marketing et de rayonnement : (1) les collectivités, soit celles qui avaient subi de grandes répercussions en raison des droits imposés; (2) les clients et projets potentiels, notamment les petites et moyennes entreprises forestières, les collectivités des Premières nations et les projets à valeur ajoutée; et enfin (3) des cibles stratégiques, comme la portée aux régions en particulier, ou des tentatives de soulever l'intérêt pour des projets dans certains secteurs (p. ex. tourisme). Les collectivités des

¹⁸ Dans deux projets seulement parmi les 15 ayant fait l'objet d'une étude de cas, les promoteurs ont mentionné avoir eu des difficultés pour déposer leur demande en raison de l'échéancier de l'INAEICB; trois autres répondants se sont dits satisfaits du délai accordé pour le dépôt de la demande, en regard de ce qu'ils ont connu avec d'autres initiatives.

Premières nations et les PME ont été particulièrement visées en Colombie-Britannique, conformément aux stratégies internes de DEO.

- En ce qui concerne l'attribution des contributions, toutefois, ces objectifs n'étaient pas respectés à la lettre, la sélection des projets se faisant entièrement de manière « démocratique », selon les critères d'admissibilité et la qualité de la proposition de projet. Les objectifs généraux de l'Initiative (p. ex., emplois par secteur, ou par région) n'étaient pas définis par IC ni par les régions, bien que la Colombie-Britannique ait tenté d'inciter les groupes clients à proposer des projets qui correspondaient aux priorités provinciales.
- En ce qui concerne la création ou le maintien des emplois, les échéances, les produits à livrer et le financement de contrepartie, les objectifs ont été définis par projet, de concert avec les promoteurs, et étaient généralement considérés comme raisonnables. Toutefois, l'échéance très serrée pour la mise en œuvre et la réalisation des projets a causé des problèmes à de nombreux clients.

Exposé

Généralités. Bien qu'IC n'ait pas défini d'objectifs précis pour les régions, l'objectif était de créer et de maintenir le plus d'emplois possible dans les endroits touchés par l'imposition des droits. Étant donné le grand nombre de collectivités touchées, l'Initiative visait surtout à financer un grand nombre de petits projets, plutôt que de consacrer tout l'argent à quelques projets de grande envergure. Ce fut d'ailleurs le cas dans les trois provinces. Malgré que quelques projets de grande envergure ont été financés en Colombie-Britannique, seuls les projets dont les effets toucheraient une grande partie de la province et de nombreuses collectivités ont été acceptés (p. ex. dans le cas du projet d'expansion du terminal à conteneurs de Prince Rupert, on prévoyait que les effets se feraient sentir jusqu'à Terrace et que le projet aurait des effets bénéfiques pour l'industrie de transport de la région).

Québec. Du côté de DEC (Québec), la planification et la surveillance des projets, de même que les systèmes automatisés, ont été conçus pour définir le nombre précis d'emplois directs que les projets devaient créer et maintenir, et en faire le suivi. Ces statistiques étaient ensuite disponibles pour la rédaction des rapports à envoyer aux principaux intervenants, gouvernementaux ou autres. Dans certaines régions du Québec, les projets étaient limités aux collectivités où se trouvaient des scieries frappées par des mises à pied (ce dont se sont plaints certains représentants de DEC (Québec)). Toutefois, ce n'était pas une règle stricte et il appert que dans certaines régions, on a approuvé des projets destinés aux collectivités environnantes, où habitent les travailleurs des scieries.

Dans le cas de DEC (Québec), chacun des accords (rédigés avec les lettres d'offre) comportait un ensemble de réalisations attendues et de résultats escomptés. L'agent sur place devait collaborer avec le promoteur pour faire en sorte que ces attentes soient respectées, et veiller à ce qu'on en fasse état pendant le projet et à sa conclusion.

Ontario. La FedNor a agi avec la plus grande souplesse possible dans le choix des projets à financer. Les responsables interprétaient les critères le plus largement possible,

accordant leur appui à toutes les collectivités jugées dépendantes de la forêt, considérant qu'elles étaient toutes à risque, même celles qui ne comptaient aucune scierie.

Dans le cas de la FedNor, chacun des accords (rédigés avec les lettres d'offre) comportait un ensemble de réalisations attendues et de résultats escomptés. L'agent sur place devait collaborer avec le promoteur pour faire en sorte que ces attentes soient respectées, et veiller à ce qu'on en fasse état pendant le projet et à sa conclusion. Dans le nord de l'Ontario, les responsables ont beaucoup discuté lorsque l'Initiative a été mise en branle pour déterminer les possibilités, les collectivités qui étaient le plus durement frappées, lesquelles il fallait viser, et la meilleure façon d'approcher le secteur privé. En général, la FedNor a tenté d'appuyer des projets à valeur ajoutée et les collectivités autochtones, et de délaissier les projets visant le renforcement des capacités à durée indéterminée, puisqu'elle finançait déjà ce genre de projet (c.-à-d. que l'Initiative n'apportait rien de plus).

Colombie-Britannique. En Colombie-Britannique, le groupe consultatif ministériel définit d'abord des objectifs par secteur (p. ex. le pourcentage de financement réservé aux projets touchant le secteur des forêts, le tourisme, le cinéma), objectifs qui ont guidé les activités de rayonnement, de promotion et de marketing des SADC dans leurs collectivités respectives. Les promoteurs des projets ont défini quant à eux des objectifs concernant la création ou le maintien d'emplois et les échéances de chacun des projets, de concert avec les SADC. La surveillance était assurée par les SADC, qui en faisaient rapport à DEO. Les SADC intervenaient lorsque le déroulement d'un projet ne respectait pas les échéanciers prévus et, par conséquent, les paiements d'étapes s'en trouvaient retardés. Comme nous l'avons déjà mentionné, les projets avaient toujours comme objectif la création ou le maintien d'emplois directs. Dans certains grands projets qui se répercutaient sur plusieurs régions, des objectifs régionaux étaient définis par les SADC. Les agents d'examen d'assurance de la qualité ont jugé qu'environ 90 % des objectifs de chacun des projets étaient réalistes.

En Colombie-Britannique, on était assez souple quant à la nature des projets acceptés. La politique générale voulait qu'on *ne finance pas* certains types de projets, qui ne correspondaient pas à la raison d'être de l'Initiative; p. ex. les projets visant l'amélioration de l'infrastructure d'aéroports (autonomes), comme la construction de nouvelles pistes, étaient généralement jugés inadmissibles parce qu'ils ne répondaient pas à certains des critères de l'Initiative, comme la création « directe » d'emplois *durables*¹⁹. Toutefois, même ces règles étaient appliquées avec souplesse au besoin. Le projet d'expansion de l'aéroport de Prince George, par exemple (qui procure aux douanes canadiennes et aux agences d'inspection sur lieu un accès direct aux clients provenant du tourisme international et de l'expédition de fret sans avoir à passer par Vancouver), a été jugé admissible puisque l'aéroport serait mieux en mesure de soutenir le tourisme local, l'industrie cinématographique, etc., secteurs qui procurent des emplois durables et diversifiés. Dans ce contexte, la Colombie-Britannique a financé quelque vingt projets visant le renforcement des capacités, et seulement jusqu'à concurrence de 50 000 \$ chacun, parce qu'on jugeait qu'il était difficile d'atteindre les buts de l'Initiative en

¹⁹ Un projet qui ne créerait que des emplois à court terme dans la construction, par exemple, ne serait pas admissible.

matière de diversification et de création d'emplois durables (nombre des projets de renforcement des capacités se situent dans des collectivités des Premières nations et il faudra sans doute plusieurs années avant d'en connaître les résultats).

Point de vue des clients. Environ 80 % des promoteurs jugent que les objectifs fixés pour leurs projets (création ou maintien d'emplois, étapes, échéanciers, réalisations attendues, financement de contrepartie) étaient réalistes ou très réalistes, comme l'indiquent les tableaux ci-dessous.

Toutefois, un certain nombre de clients se sont plaints du très court délai dont ils disposaient pour mener à terme des projets de construction complexes dans des conditions difficiles, et de la difficulté qu'ils ont éprouvée pour obtenir le financement de contrepartie. (Les promoteurs qui n'ont pu obtenir le financement de contrepartie n'ont pas reçu d'aide financière de l'Initiative et leur projet ne s'est pas concrétisé. C'est le cas de la majorité des projets considérés comme des « échecs » par les ODR.)

En ce qui concerne les études de cas, les promoteurs de huit projets sur quinze affirment avoir éprouvé des difficultés en raison des délais serrés imposés au projet ou à l'Initiative. Dans trois de ces cas, il a fallu demander une prolongation des délais.

« Les délais serrés de l'Initiative offraient très peu de souplesse. Comme le projet devait être terminé le 31 mars 2004, nous avons dû terminer la construction en plein hiver, ce qui a entraîné des dépenses supplémentaires. »

Par contre, aucun des promoteurs des projets ayant fait l'objet d'une étude de cas ne s'est plaint d'avoir eu de la difficulté à trouver le financement de contrepartie.

Pertinence des objectifs : création ou maintien des emplois

	1 Aucunement réaliste	2	3 Moyenne	4	5 Très réaliste	Ne sait pas	N
C.-B.	5 %	3 %	15 %	44 %	28 %	5 %	39
ONT.		3 %	21 %	28 %	41 %	7 %	29
QUÉ.			13 %	24 %	62 %		45
Région inconnue				33 %	67 %		3
Total	2 %	2 %	16 %	32 %	46 %	3 %	116

Source : Sondage mené auprès des promoteurs (clients). Les totaux peuvent différer de 100 % en raison d'erreurs d'arrondissement.

Pertinence des objectifs : étapes, échéanciers et réalisations attendues

	1 Aucunement réaliste	2	3 Moyenne	4	5 Très réaliste	Ne sait pas	N
C.-B.	11 %	5 %	16 %	39 %	29 %		38
ONT.			3 %	45 %	52 %		29
QUÉ.		4 %	16 %	38 %	42 %		45
Région inconnue				33 %	67 %		3
Total	3 %	3 %	12 %	40 %	41 %		115

Source : Sondage mené auprès des promoteurs (clients). Les totaux peuvent différer de 100 % en raison d'erreurs d'arrondissement.

Pertinence des objectifs : financement de contrepartie

	1 Aucunement réaliste	2	3 Moyenne	4	5 Très réaliste	Ne sait pas	N
C.-B.	5 %	15 %	13 %	21 %	46 %		39
ONT.		4 %	11 %	36 %	46 %	4 %	28
QUÉ.		2 %	11 %	31 %	56 %		45
Région inconnue				33 %	67 %		3
Total	2 %	7 %	11 %	29 %	50 %	1 %	115

Source : Sondage mené auprès des promoteurs (clients). Les totaux peuvent différer de 100 % en raison d'erreurs d'arrondissement.

5.4 Satisfaction des clients

Question d'évaluation

- a) Dans quelle mesure les clients sont-ils satisfaits? P. ex. en ce qui concerne les bénéfices de l'Initiative; l'accessibilité; l'équité; la capacité de répondre aux besoins des clients; le délai d'intervention; les conseils donnés pendant la démarche; la qualité de la prestation de services.

Sommaire

- En règle générale, les clients se sont montrés satisfaits ou très satisfaits de tous les aspects de la prestation de service, particulièrement de la part des bureaux régionaux, et très peu de plaintes ont été formulées.

Exposé

Point de vue des ODR. Étant donné que les agents de projet continuent à collaborer étroitement avec les collectivités même maintenant que l'Initiative est terminée, ils reçoivent souvent des commentaires des clients. Ils affirment que les clients semblent généralement satisfaits des résultats obtenus avec leurs projets. Dans certains cas isolés du secteur privé, les promoteurs ne sont pas satisfaits des contributions remboursables et ont l'impression qu'ils auraient dû faire appel à un prêt d'une institution bancaire. Le délai accordé pourrait aussi avoir nui à certains clients, qui ont souvent subi de fortes pressions pour terminer le projet dans les délais prescrits. Il faut souligner le fait qu'en Colombie-Britannique, où seulement 145 projets ont été financés sur 1 100 demandes, on a reçu un nombre négligeable de plaintes des promoteurs dont le projet n'a pas été retenu. Les seules plaintes importantes que les responsables de la Colombie-Britannique ont reçues portent sur le processus d'examen en profondeur (notamment sur les évaluations environnementales), le délai pour obtenir le financement, et la trop brève période allouée pour mener le projet à terme.

Point de vue des clients. Les clients étaient très satisfaits des services offerts par DEC (Québec), la FedNor et les SADC, comme on peut le constater en examinant les tableaux qui suivent, qui donnent les résultats du sondage réalisé auprès des clients. Quelques clients se sont tout de même plaints des documents à remplir et des rapports à déposer.

Presque tous les clients interrogés dans le cadre des études de cas se sont aussi montrés extrêmement satisfaits de la qualité du service offert dans le cadre de l'Initiative. En fait, dans les trois régions, de nombreux clients affirment que les organismes locaux ont offert un service supérieur à ce à quoi ils s'attendaient et ils ont souligné en particulier le travail de certains membres du personnel local qui s'est montré extrêmement compétent et efficace.

« L'agent de développement économique qui s'occupait de mon projet était très compétent. En fait, le projet n'aurait probablement jamais vu le jour sans son aide. Dommage qu'il ne soit plus ici, son aide me serait encore utile. »

« Le personnel de la SADC comprenait bien le climat politique et nous a donné d'excellents conseils. Nous n'aurions pu préparer notre dossier sans l'aide du personnel local. Ils ont accompli un travail phénoménal. »

« La marche à suivre pour faire une proposition était incroyablement complexe. Jamais nous n'aurions réussi à déposer notre demande sans l'aide du personnel sur place. »

Qualité générale de la prestation de service

	1 Très insatisfait	2	3 Moyen	4	5 Très satisfait	N
C.-B.	8 %	10 %	5 %	33 %	44 %	39
ONT.	-	3 %	3 %	31 %	62 %	29
QUÉ.	-	-	25 %	25 %	50 %	4
Région inconnue	-	-	-	33 %	67 %	3
Total	4 %	7 %	5 %	32 %	52 %	75

Source : Sondage mené auprès des promoteurs (clients). Les totaux peuvent différer de 100 % en raison d'erreurs d'arrondissement.

Montant du financement obtenu de l'Initiative

	1 Très insatisfait	2	3 Moyen	4	5 Très satisfait	N
C.-B.		8 %	13 %	26 %	53 %	38
ONT.	3 %		3 %	21 %	72 %	29
QUÉ.		25 %			75 %	4
Région inconnue				33 %	67 %	3
Total	1 %	5 %	8 %	23 %	62 %	74

Source : Sondage mené auprès des promoteurs (clients). Les totaux peuvent différer de 100 % en raison d'erreurs d'arrondissement.

Accessibilité des services

	1 Très insatisfait	2	3 Moyen	4	5 Très satisfait	N
C.-B.	8 %	8 %	11 %	37 %	37 %	38
ONT.		3 %	10 %	31 %	55 %	29
QUÉ.			25 %	25 %	50 %	4
Région inconnue				33 %	67 %	3
Total	4 %	5 %	11 %	34 %	46 %	74

Source : Sondage mené auprès des promoteurs (clients). Les totaux peuvent différer de 100 % en raison d'erreurs d'arrondissement.

Équité

	1 Très insatisfait	2	3 Moyen	4	5 Très satisfait	N
C.-B.	5 %	16 %	8 %	29 %	42 %	38
ONT.			3 %	31 %	66 %	29
QUÉ.			25 %	25 %	50 %	4
Région inconnue	-	-	-	33 %	67 %	3
Total	3 %	8 %	7 %	30 %	53 %	74

Source : Sondage mené auprès des promoteurs (clients). Les totaux peuvent différer de 100 % en raison d'erreurs d'arrondissement.

Capacité de répondre aux besoins des clients

	1 Très insatisfait	2	3 Moyen	4	5 Très satisfait	N
C.-B.	11 %	5 %	16 %	39 %	29 %	38
ONT.		4 %	4 %	25 %	68 %	28
QUÉ.			25 %	25 %	50 %	4
Région inconnue				33 %	67 %	3
Total	5 %	4 %	11 %	33 %	47 %	73

Source : Sondage mené auprès des promoteurs (clients). Les totaux peuvent différer de 100 % en raison d'erreurs d'arrondissement.

Orientation et soutien fournis

	1 Très insatisfait	2	3 Moyen	4	5 Très satisfait	N
C.-B.	5 %	5 %	11 %	32 %	47 %	38
ONT.	3 %		7 %	14 %	76 %	29
QUÉ.		25 %		25 %	50 %	4
Région inconnue				50 %	50 %	2
Total	4 %	4 %	8 %	25 %	59 %	73

Source : Sondage mené auprès des promoteurs (clients). Les totaux peuvent différer de 100 % en raison d'erreurs d'arrondissement.

Surveillance et supervision de l'Initiative

	1 Très insatisfait	2	3 Moyen	4	5 Très satisfait	N
C.-B.	5 %	5 %	11 %	32 %	47 %	38
ONT.	3 %		7 %	14 %	76 %	29
QUÉ.		25 %		25 %	50 %	4
Région inconnue				50 %	50 %	2
Total	4 %	4 %	8 %	25 %	59 %	73

Source : Sondage mené auprès des promoteurs (clients). Les totaux peuvent différer de 100 % en raison d'erreurs d'arrondissement.

5.5 Rayonnement**Questions d'évaluation**

- a) **Dans quelle mesure les ODR/CFDABC/SADC ont-ils réussi à atteindre les groupes visés?**
- b) **Dans quelle mesure les ODR/CFDABC/SADC ont-ils réussi à joindre toutes les régions prévues et à distribuer équitablement les fonds?**

Sommaire

- L'Initiative a tenté de se concentrer sur les collectivités touchées par l'imposition des droits, mais dans les faits, toutes ces collectivités n'ont pas été servies.
- Si on fait abstraction de l'accent mis sur les PME qui pouvaient profiter d'occasions d'affaires dans le secteur des produits du bois à valeur ajoutée, l'Initiative ne cherchait pas à diriger le financement vers des industries en particulier (et vers les objectifs stratégiques définis en Colombie-Britannique), ni vers des régions en particulier, mais les projets devaient respecter les buts visés par l'Initiative.
- Certains aspects des critères d'admissibilité ont réduit la capacité de l'Initiative de servir les collectivités dans le besoin, p. ex. lorsque le moment où avait lieu les mises à pied ne concordait pas avec la période où les promoteurs pouvaient déposer une demande, ou dans le cas des collectivités qui n'ont pas subi de pertes d'emplois directes dans le domaine de la scierie, ou encore, lorsque l'administration locale ne pouvait assurer les 10 % de financement privé exigés à l'encontre de n'importe quel projet, ont souvent gênés l'admissibilité de projets dirigés par les municipalités locales.

Exposé

Des responsables de l'Initiative croient qu'en raison de certains critères d'admissibilité (c.-à-d. mises à pied permanentes, définition du bois d'œuvre résineux, exonération d'impôt/droits) certaines régions n'ont pu profiter de l'Initiative, ou encore ont été désavantagées.

En Ontario, il n'y a pas eu répartition délibérée des projets. La FedNor n'a pas sciemment favorisé les grandes collectivités au détriment des plus petites, bien qu'il était difficile, compte tenu des conditions géographiques, de justifier le financement de grands projets dans des petites collectivités éloignées. En général, les agents de projet ont essayé d'être réalistes en sélectionnant les projets.

De même, au Québec, la répartition des projets entre les régions était fixée au prorata en fonction du nombre d'emplois perdus; les responsables soulignent que la répartition des projets dépendait aussi largement de la capacité du bureau régional de mobiliser la région, de trouver des projets qui répondent aux critères et d'allouer les fonds nécessaires.

Ce fut le cas aussi en Colombie-Britannique, où DEO, la CFDABC et les SADC ont d'abord procédé à un sondage imposant auprès de toutes leurs collectivités pour confirmer les besoins et faire connaître l'Initiative, en mettant aussi l'accent sur les collectivités des Premières nations. Il y a donc eu un certain « ciblage » fondé sur les besoins des collectivités et les répercussions (pour ainsi déterminer les SADC qui devraient travailler avec plus d'acharnement pour susciter l'intérêt dans la collectivité et aider les promoteurs), et non sur des priorités internes des organismes. À tous les autres égards, la marche à suivre pour déposer une demande et le processus d'examen des demandes étaient souples, et non dirigés. Les représentants de DEO font remarquer qu'environ 180 collectivités, dans toute la province, ont été frappées par des pertes d'emplois à cause de l'imposition des droits par les États-Unis, et que l'Initiative a aidé environ 140 de celles-ci. En outre, DEO estime qu'environ 100 collectivités (ou 60 %) ont été durement frappées dans la province (c.-à-d. que les pertes d'emplois étaient importantes compte tenu de la taille de la collectivité), et que l'aide de l'Initiative a été dirigée vers 90 de celles-ci. Quelques clients de la Colombie-Britannique, se sont plaints du nombre relativement élevé de projets qui ont profité d'une grande aide financière, ce qui laissait moins de fonds aux « petits joueurs ». Il faut cependant préciser que tous les grands projets qui ont été financés ne l'ont été qu'à la condition qu'ils aient des répercussions dans une grande région, et de jouir d'un appui solide de la part de ces collectivités environnantes.

6.0 RÉSULTATS PRÉLIMINAIRES ET RÉUSSITE

6.1 Réussite de l'Initiative

Questions d'évaluation

- a) Dans quelle mesure l'Initiative a-t-elle atteint ses objectifs généraux? P. ex. :
- a. L'Initiative a-t-elle permis de réduire les effets socioéconomiques de l'imposition de droits par les États-Unis sur le bois d'œuvre résineux exporté aux États-Unis?
 - b. L'Initiative a-t-elle favorisé le développement économique communautaire et a-t-elle aidé les collectivités à se développer et à diversifier leur économie grâce : au renforcement des capacités, à une augmentation des emplois, à des changements dans la répartition des emplois, et à la stabilité et la durabilité dans la production du bois d'œuvre résineux et dans d'autres industries?

Sommaire

- Pour ce qui est de réduire les effets directs de l'imposition des droits sur le secteur de la foresterie, l'Initiative a connu un succès modeste. Comme on pouvait s'y attendre, elle n'est pour autant pas arrivée à réduire nettement ces effets, notamment sur les travailleurs mis à pied. (À noter que ce n'était pas le but du programme, vu qu'il n'avait pour but de fournir une aide directe aux travailleurs mis à pied ou déplacés, ni de remplacer directement ces emplois de l'industrie forestière).
- Le succès est plus marqué quand il s'agit d'aider les collectivités à diversifier leur économie et à accroître leur capacité de réagir aux futurs changements.

Exposé

Point de vue des ODR. Les responsables de l'Initiative jugent, dans l'ensemble, qu'il n'est pas réaliste de s'attendre à ce que les problèmes de l'industrie du bois d'œuvre résineux soient résolus en une initiative de trois ans seulement. L'adaptation et la diversification économiques requièrent un plan à plus long terme, surtout si on cherche à renforcer les capacités. Néanmoins, l'Initiative a répondu aux attentes du gouvernement puisqu'elle a aidé à répondre aux besoins des collectivités qui doivent s'adapter à une nouvelle situation.

Points de vue des clients. En général, les clients sont du même avis que les responsables de l'Initiative; ils croient que l'INAEICB est parvenue à atténuer légèrement les effets socioéconomiques que l'imposition des droits a eus sur les travailleurs mis à pied du secteur forestier. Le programme n'avait pour but de fournir une aide directe aux travailleurs mis à pied ou déplacés, ni de remplacer directement ces emplois de l'industrie forestière, mais qu'il a connu un grand succès en contribuant à la diversification et au

renforcement des capacités des collectivités. Plusieurs clients ont ajouté que le projet a aidé les collectivités à réfléchir sérieusement à la question de la diversification et a permis de réunir les gens et les organisations pour travailler de concert dans un même but, mais qu'il était encore trop tôt pour connaître le plein effet de l'Initiative et des projets.

Atténuation des effets socioéconomiques de l'imposition des droits

	1 Échec	2	3 Moyen	4	5 Réussite	Ne sait pas	N
C.-B.	3 %	5 %	37 %	29 %	21 %	5 %	38
ONT.	8 %	15 %	38 %	27 %	8 %	4 %	26
QUÉ.		12 %	38 %	29 %	12 %	10 %	42
Région inconnue				100 %			2
Total	3 %	10 %	37 %	30 %	14 %	6 %	108

Source : Sondage mené auprès des promoteurs (clients). Les totaux peuvent différer de 100 % en raison d'erreurs d'arrondissement.

Contribution à la diversification et à l'adaptation des collectivités

	1 Échec	2	3 Moyen	4	5 Réussite	Ne sait pas	N
C.-B.	3 %	3 %	13 %	32 %	50 %		38
ONT.	7 %		30 %	33 %	30 %		27
QUÉ.	2 %	5 %	11 %	32 %	45 %	5 %	44
Région inconnue				67 %		33 %	3
Total	4 %	3 %	16 %	33 %	42 %	3 %	112

Source : Sondage mené auprès des promoteurs (clients). Les totaux peuvent différer de 100 % en raison d'erreurs d'arrondissement.

6.2 Réussite des projets

Question d'évaluation

- a) Les projets financés dans le cadre de l'Initiative ont-ils atteint leurs objectifs?

Sommaire

- À l'heure actuelle, 61 % des projets environ sont terminés et opérationnels et 10 % sont terminés, mais non encore opérationnels (p. ex. lorsque des installations ont été construites, mais que la dotation en personnel n'est pas terminée ou que toutes les activités ne sont pas encore pleinement en branle); 14 % en sont toujours à l'étape de la construction mais devraient parvenir à terme. On s'attend à ce que 1 % des projets seulement ne parviennent pas à terme, et qu'un autre 2 % ne soient jamais mis en branle (les derniers 12 % de répondants au sondage ont répondu « ne s'applique pas » ou n'ont rien répondu du tout).
- Les ODR et les clients ont affirmé que les projets avaient permis de créer et/ou maintenir des emplois et que, dans bien des cas, ils avaient poussé les collectivités à s'écarter du secteur de la foresterie pour diversifier leur économie.

Exposé

Point de vue des ODR. Compte tenu du fait que dans chacune des trois provinces, on a cherché à financer des projets qui auraient des effets durables et à long terme en matière de diversification, les responsables croient que les entreprises et les emplois créés seront durables. Plusieurs réussites ont été mentionnées ou les projets ont connu une grande mesure de succès (p. ex. le projet McBride en Colombie-Britannique soutient maintenant environ 70 % des travailleurs de la collectivité). Bon nombre d'agents de projet et de représentants des ODR croient que la majorité des projets sont un succès. D'ailleurs, pratiquement tous les exemples d'« échecs » qui viennent à l'esprit sont des projets qui n'ont jamais pris leur envol (souvent parce que le promoteur n'est pas parvenu à déposer une proposition convaincante ou parce que le financement de contrepartie n'a pu être obtenu), et non des projets qui ont été réalisés, mais n'ont pu atteindre leurs objectifs.

Point de vue des clients. Près de 65 % des projets ont été menés à terme et, au moment du sondage, étaient opérationnels. Environ 11 % des projets étaient terminés, mais non opérationnels. On s'attend à ce que 1 % seulement des projets entrepris ne soient jamais opérationnels. En tenant compte de la complexité de plusieurs de ces projets et de la brève durée de l'Initiative, il s'agit d'un taux de réussite élevé.

État des projets

	C.-B.	ONT.	QUÉ.	Région inconnue	Total	N (projets)
N'ont pas démarré	-	9 %	-	-	2 %	3
Partiellement mis en œuvre, aucune attente d'être terminés	-	3 %	2 %	-	1 %	2
Partiellement mis en œuvre et seront terminés	17 %	26 %	7 %	-	15 %	20
Terminés, mais non opérationnels	7 %	17 %	10 %	-	11 %	15
Terminés et opérationnels	71 %	40 %	74 %	100 %	65 %	89
Sans objet	5 %	6 %	7 %		6 %	8
Total	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	146

Source : Sondage mené auprès des promoteurs (clients). Les totaux peuvent différer de 100 % en raison d'erreurs d'arrondissement.

Le pourcentage de projets terminés et opérationnels est plus élevé parmi les « premiers projets » (66 %). Dans le cas des deuxièmes et troisièmes projets (certains promoteurs ayant plus d'un projet), ce pourcentage tombe à 44 % (dix-huit répondants) et à 33 % (trois répondants), respectivement. On ignore si cette baisse est due à un manque de temps ou d'énergie pour achever les projets supplémentaires, ou si elle reflète une « courbe d'apprentissage » associée aux premiers projets qui ont échoué.

Les clients notent que les effets les plus importants que leurs projets ont eu sur leur collectivité sont : (1) la diversification de l'économie locale grâce aux produits du bois à valeur ajoutée ou à de toutes nouvelles industries, et une attitude générale à s'écarter du domaine forestier; de même que (2) la création ou le maintien d'emplois locaux et des revenus qui les accompagnent. Ces deux effets ont été mentionnés presque aussi souvent l'un que l'autre. Bon nombre de clients ont parlé des avantages à long terme et des effets indirects liés à la croissance des autres entreprises et fournisseurs qui profitaient des nouvelles possibilités créées. On note également certains effets sur la collaboration, le sentiment d'appartenance et la fierté au sein de la collectivité locale (notamment quand des projets culturels comme des centres historiques étaient mis en œuvre). Soulignons qu'à ce jour, très peu de répondants (environ 10 %) n'ont mentionné aucun effet positif.

Les études de cas démontrent également la réussite de certains projets réalisés dans le cadre de l'INAEICB. Parmi les quinze projets ayant fait l'objet d'une étude de cas, treize sont maintenant terminés et opérationnels, les deux autres étant terminés mais non encore opérationnels. Parmi les projets ayant fait l'objet d'une étude de cas, treize démontrent clairement qu'ils ont contribué à la diversification de l'économie locale, dans des

domaines tels que le tourisme, la technologie, la fabrication, la production d'énergie et les activités forestières à valeur ajoutée.

« La région de Pontiac a pendant longtemps reposé sur l'industrie forestière. Le projet a clairement contribué à diversifier l'économie locale puisque [l'entreprise], chef de file de l'industrie du gazon, est le plus grand employeur de la MRC de Pontiac. C'est pourquoi il est important de maintenir ce niveau d'emploi. »

« Auparavant, la région de ___ reposait entièrement sur l'industrie du bois de sciage. Ce projet servira de catalyseur et mettra en valeur un nouveau secteur dans [notre région] : la transformation du bois à valeur ajoutée. »

« Un tel projet permet de comprendre que nous ne sommes pas forcés de dépendre strictement des ressources premières. »

Ajoutons que l'un des deux projets en est un de réussite de renforcement des capacités.

6.3 Retombées pour les collectivités

Question d'évaluation

- a) **Dans quelle mesure l'Initiative a-t-elle permis : la création de nouvelles entreprises; la création ou le maintien d'emplois; des nouveaux projets innovateurs entraînant la diversification dans les collectivités dépendantes de l'industrie du bois d'œuvre résineux; une meilleure durabilité ou autonomie des collectivités?**

Sommaire

- À ce jour, environ 85 % des projets ont permis de créer des emplois ou d'en maintenir, comme on peut le voir ci-dessous. Un peu plus de la moitié des projets ont réussi à faire les deux.
- Selon une extrapolation conservatrice, près de 2 500 emplois directs ont été créés à ce jour, et on prévoit que ce chiffre atteindra 4 000 d'ici trois ans, quand les projets seront pleinement opérationnels.
- À ce jour, selon une extrapolation conservatrice, environ 4 000 emplois ont été maintenus, soit près du double de ce que l'on prévoyait au départ. Toutefois, ces emplois sont un peu moins durables que les emplois nouvellement créés, et on prévoit que seulement 2 800 de ces emplois environ seront toujours en place dans trois ans.
- La création et le maintien d'emplois indirects (c-à-d emplois dans la collectivité environnante aidant à fournir des biens et des services à l'organisation qui propose le projet) entrent également en jeu et représentent à ce jour

2 300 emplois additionnels. Ces emplois sont pratiquement tous durables, bien qu'encore une fois, on s'attend à ce que les emplois nouvellement créés augmentent au fur et à mesure que les projets mûrissent, et que les emplois maintenus grâce au programme chutent graduellement.

- Toutefois, on observe que les emplois créés grâce à l'Initiative ne sont pas des remplacements directs (ni relativement aux employés touchés, ni relativement aux salaires perdus) des emplois perdus dans l'industrie forestière.
- Une estimation prudente veut que l'Initiative ait permis jusqu'à maintenant de générer environ 147 millions de dollars en revenus annuels bruts, et de maintenir un revenu d'environ 436 millions de dollars. Ces chiffres devraient croître pour atteindre, respectivement, 646 millions et 490 millions de dollars dans trois ans.
- La conclusion générale à tirer est que les nouveaux emplois et revenus créés grâce à l'Initiative semblent plus durables à long terme que de maintenir les emplois existants.

Exposé

Point de vue des ODR. Les agents locaux des trois provinces ont témoigné de l'effet positif de l'Initiative au sein des collectivités (p. ex. création et maintien d'entreprises et d'emplois), bien qu'il soit possible que le plein effet de l'Initiative ne se fasse sentir que dans plusieurs années au sein des collectivités. Bon nombre des responsables considèrent que les projets financés constituent un point de départ pour plusieurs entrepreneurs et PME; ils leurs donnent l'impulsion première dont ils ont besoin pour faire progresser leur entreprise et améliorer la productivité. Nombreux sont ceux qui jugent que ces entreprises et emplois sont d'une importance capitale pour les collectivités touchées (« 10 sur une échelle de 1 à 10 »).

Compte tenu du fait que dans chacune des trois provinces, on a cherché à financer des projets qui auraient des effets durables et à long terme en matière de diversification, les responsables croient que les entreprises et les emplois créés seront durables. Plusieurs réussites ont été mentionnées ou les projets ont connu une grande mesure de succès (p. ex. le projet McBride en Colombie-Britannique soutient maintenant environ 70 % des travailleurs de la collectivité). Toutefois, on observe que les emplois créés grâce à l'Initiative ne sont pas des remplacements directs (ni relativement aux employés touchés, ni relativement aux salaires perdus) des emplois perdus dans l'industrie forestière, lesquels tendent à être mieux rémunérés.

Point de vue des clients. À ce jour, environ 85 % des projets ont permis de créer des emplois ou d'en maintenir, comme on peut le voir ci-dessous. Un peu plus de la moitié des projets ont réussi à faire les deux.

Création et maintien d'emplois

	C.-B.	ONT.	QUÉ.	Région inconnue	Total	N
Aucun emploi créé ou maintenu	8 %	41 %	6 %		15 %	17
Création de nouveaux emplois seulement	34 %	11 %	6 %		17 %	19
Maintien d'emplois seulement	5 %	15 %	21 %	33 %	15 %	17
Création de nouveaux emplois et maintien d'emplois	53 %	33 %	66 %	67 %	54 %	62
	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	115

Source : Sondage mené auprès des promoteurs (clients). Les totaux peuvent différer de 100 % en raison d'erreurs d'arrondissement.

On a demandé directement aux promoteurs, dans le cadre du sondage réalisé auprès des clients, de donner le nombre d'emplois créés et maintenus grâce à leur(s) projet(s). On leur a demandé le nombre d'emplois prévus au départ (c-à-d soit au moment du dépôt de la demande et dans la formulation des objectifs du projet) le nombre atteint à ce jour, et le nombre qu'ils prévoyaient atteindre au cours des trois prochaines années (puisque bon nombre des projets de plus grande envergure commencent tout juste à être fonctionnels). Les résultats sont encourageants, bien que difficiles à interpréter avec rigueur. L'interprétation demeure problématique car :

- Nous n'avons pu communiquer avec près de la moitié des clients n'ont pu être joints, et parmi ceux que nous avons joints, le taux de réponse n'est que de 50 % environ;
- les répondants n'ont pas tous répondu aux trois volets de la question (c-à-d nombre prévu au départ, nombre à ce jour et nombre qu'ils prévoient atteindre d'ici trois ans).

En raison de ces problèmes analytiques, nous présentons le nombre d'emplois créés et maintenus sous deux formes :

- Chiffres « minimaux ». Il s'agit des chiffres les plus petits donnés par les répondants du sondage. Ils n'ont pas été appliqués à l'échantillon complet de clients (c.-à-d. les clients que nous avons pu joindre mais qui n'ont pas répondu) ou à l'ensemble des clients (c.-à-d. les clients que nous n'avons pu joindre). Ces chiffres offrent sans doute une grande sous-estimation du nombre réel d'emplois créés ou maintenus, mais ils constituent une limite inférieure fiable.
- Chiffres « extrapolés » prudents. Il s'agit d'une extrapolation obtenue en appliquant les données du sondage à l'ensemble des clients.

Nombre total d'emplois extrapolé pour une province donnée = (nombre moyen d'emplois par projet pour l'échantillon du sondage de cette province) x (nombre total de projets dans cette province).

Dans l'extrapolation du « nombre moyen d'emplois par projet », nous attribuons la valeur « 0 » à toute absence de réponse, dans toute catégorie, pour une province donnée. Il est presque certain que cela donne lieu à une sous-estimation des chiffres réels (il y a plusieurs cas où les répondants ont donné leurs prévisions de départ et le nombre réel sans donner le nombre d'emplois qu'ils prévoient atteindre d'ici trois ans, mais il est peu probable que les promoteurs ne s'attendent à maintenir aucun emploi à long terme), mais il n'existe aucun moyen efficace d'établir la valeur des données manquantes. Il est à noter que puisque le nombre de répondants varie selon la catégorie de réponse (p. ex. création d'emplois directs à ce jour, maintien d'emplois indirects dans les trois prochaines années), les extrapolations ont été effectuées individuellement pour chacune des catégories²⁰.

Il serait normalement gênant de faire des extrapolations à partir d'un échantillon d'environ 22 % seulement du nombre total de projets, mais il faut se rappeler que seulement 46 % des clients ont pu être joints en premier lieu, et que le taux de réponse des *clients qui ont été joints* est de 48 % environ ce qui est excellent (étant donné que le programme était terminé à ce moment-là). La raison principale pour laquelle certains promoteurs n'ont pu être joints en premier lieu est un manque de temps et de ressources pour réaliser l'étude et non un élément quelconque des organisations elles-mêmes. C'est pourquoi nous croyons que l'échantillon de répondants final est suffisamment aléatoire²¹ pour que l'extrapolation puisse servir à illustrer notre exposé, dans la mesure où le lecteur est conscient que les chiffres sont **très approximatifs**, et que nous avons employé une méthode d'extrapolation prudente²². Voir aussi la section sur les recommandations. Il est à noter que les emplois « directs » créés ou maintenus le sont au sein de l'organisation qui propose le projet (client), et que les emplois « indirects » créés ou maintenus le sont dans la collectivité environnante (p. ex. emplois aidant à fournir des biens et des services à l'organisation qui propose le projet).

²⁰ Nous n'avons pas tenté de faire la légère correction qui s'imposait du fait que certains clients comptaient plus d'un projet.

²¹ Nous n'avons pas, par exemple, tenté de joindre seulement les organisations les plus importantes ou les organisations reconnues pour avoir réussi leurs projets.

²² Nous avons comparé nos extrapolations à des données détaillées de DEO sur la Colombie-Britannique. Les chiffres de DEO – fondés sur le nombre d'emplois que l'on « espérait » atteindre – montrent qu'environ 2 500 emplois directs ont été créés dans cette province. Le nombre obtenu par extrapolation est de 1 641, ce qui suggère que les extrapolations ne sont pas déraisonnables, mais sont effectivement prudentes.

Nombre d'emplois créés et maintenus (ETP)

	Nombre que l'on espérait atteindre		Nombre réel		Nombre prévu d'ici les trois prochaines années	
	Minimum	Extrapolation prudente	Minimum	Extrapolation prudente	Minimum	Extrapolation prudente
Emplois directs créés	718	3 146	500	2 552	1 044	3 926
Emplois directs maintenus	423	2 230	1 033	4 036	719	2 845
<i>Sous-total des emplois directs</i>	<i>1 140</i>	<i>5 376</i>	<i>1 533</i>	<i>6 638</i>	<i>1 763</i>	<i>6 770</i>
Emplois indirects créés	308	1 089	232	850	389	1 427
Emplois indirects maintenus	239	1 109	572	1 500	163	740
<i>Sous-total des emplois indirects</i>	<i>548</i>	<i>2 199</i>	<i>804</i>	<i>2 350</i>	<i>551</i>	<i>2 167</i>
Total de tous les emplois	1 688	7 575	2 337	8 988	2 314	8 937

Source : sondage mené auprès des promoteurs (clients)

Malgré le fait qu'il est impossible (pour les raisons mentionnées précédemment) de connaître le nombre exact d'emplois qui ont été créés ou maintenus, une extrapolation prudente laisse croire qu'à ce jour, environ 2 500 emplois directs ont été créés. De plus, on s'attend à ce que les emplois directs nouvellement créés soient durables et que leur nombre augmente jusqu'à 4 000 environ dans les trois prochaines années, au fur et à mesure que les projets deviendront pleinement opérationnels. Le fait que le nombre réel (actuel) soit quelque peu inférieur au nombre que l'on espérait atteindre au départ n'est pas une surprise puisque, pour bon nombre de projets, on a créé de toutes pièces de nouvelles entreprises.

En ce qui concerne le maintien des emplois, une extrapolation prudente montre qu'à ce jour, environ 4 000 emplois ont été maintenus, soit près du double de ce que l'on prévoyait au départ. Toutefois, ces emplois sont un peu moins durables que les emplois nouvellement créés, et on prévoit qu'environ 2 800 seulement de ces emplois seront toujours en place dans trois ans, ce qui reflète sans doute des changements à venir dans les industries forestières.

La création et le maintien d'emplois indirects sont également importants et représentent à ce jour environ 2 300 emplois additionnels. Ces emplois sont pratiquement tous durables, bien qu'encore une fois, on s'attend à ce que les emplois indirects nouvellement créés augmentent au fur et à mesure que les projets mûrissent, et que les emplois indirects maintenus grâce au programme chutent graduellement.

La création et le maintien d'emplois permettront aux promoteurs des projets de générer ou de maintenir des revenus, tel qu'illustré dans le tableau suivant (comme pour la création d'emplois, une méthode d'extrapolation prudente a été utilisée, la valeur « 0 » étant attribuée aux données manquantes).

Revenu annuel brut généré (millions de dollars)

	Revenu que l'on espérait atteindre		Revenu réel		Revenu prévu d'ici les trois prochaines années	
	Minimum	Extrapolation	Minimum	Extrapolation	Minimum	Extrapolation
Revenus directs générés	73,9	306	31,1	147	174	646
Revenus directs maintenus	17,1	75	129	436	116	490
Total	90,9	382	160	583	290	1 137

Source : sondage mené auprès des promoteurs (clients)

Il est à noter que les précisions apportées au sujet de l'extrapolation des données sur la création et le maintien d'emplois s'appliquent également à la génération et au maintien des revenus.

Données des études de cas. Parmi les quinze projets ayant fait l'objet d'une étude de cas, un seul n'a permis de créer ou maintenir aucun emploi durable (bien que des emplois temporaires aient été créés et que l'organisation espère que le projet mène, à l'avenir, à la création d'emplois). Le tableau suivant offre un aperçu des données des projets ayant fait l'objet d'une étude de cas sur la création et le maintien d'emplois.

	Nombre de projets
Aucun emploi durable créé ou maintenu	1
Entre 1 et 5 emplois durables créés ou maintenus	5
Entre 6 et 10 emplois durables créés ou maintenus	1
Entre 11 et 25 emplois durables créés ou maintenus	4
Entre 26 et 50 emplois durables créés ou maintenus	2
Plus de 50 emplois durables créés ou maintenus	2

Les projets ayant fait l'objet d'une étude de cas montrent que dans certains cas, les projets de l'INAEICB ont déjà servi de catalyseurs pour d'autres initiatives de diversification des collectivités, notamment dans l'industrie du tourisme :

« Le projet a permis à Red Lake de s'intégrer au secteur du tourisme et servira de catalyseur pour d'autres projets de développement touristique. Par exemple, une entreprise de vente et location de canots de la région se prépare d'ailleurs à offrir des excursions en canot axées sur l'histoire de Red Lake, et a demandé au [centre] s'il pouvait obtenir de l'information et des photographies historiques. »

« Les objectifs de l'INAEICB et l'importance qu'elle accorde à la diversification économique hors de l'industrie forestière ont contribué à nourrir la réflexion au sujet de nouvelles installations [récréatives et de divertissement]. Aujourd'hui, la collectivité met au point des initiatives auxquelles elle n'aurait peut-être pas pensé auparavant. »

6.4 Renforcement des capacités

Question d'évaluation

- a) **En ce qui a trait au renforcement des capacités, l'Initiative a-t-elle aidé les collectivités à déterminer, planifier et gérer les mesures à prendre pour s'adapter aux conséquences socioéconomiques de l'imposition de droits par les États-Unis?**

Sommaire

- Les projets visant le renforcement des capacités étaient rares dans les trois régions. Il est trop tôt pour juger des retombées de ceux qui ont bénéficié d'une aide financière.

Exposé

Dans les trois régions, les projets de renforcement des capacités ne représentent qu'un faible pourcentage du nombre total de projets financés par l'entremise de l'INAEICB, et un faible pourcentage du montant total de l'allocation du financement (ces projets représentent approximativement 14 % des projets financés par l'entremise de l'INAEICB, mais moins de 6 % du financement total). Ces chiffres sont légèrement plus élevés en Ontario, où les projets de renforcement des capacités représentent 28 % de l'ensemble des projets et 11,6 % de l'allocation financière.

En général, les représentants des organismes régionaux jugent que les projets de renforcement des capacités (c-à-d développement de leadership, création de réseaux associatifs au sein des collectivités, plans de développement économique) peuvent être

financés relativement facilement par l'entremise des programmes réguliers des organismes puisqu'ils requièrent moins d'argent que les projets de diversification.

Il est important de comprendre que les effets à long terme de ces projets sont difficiles à identifier et peuvent ne se faire sentir qu'après plusieurs années. De plus, malgré toute la planification, il arrive que le financement et les ressources nécessaires à la mise en œuvre des projets ne soient pas toujours disponibles à long terme.

Un projet de renforcement des capacités figure parmi ceux qui ont fait l'objet d'une étude de cas. Ce projet a permis à des membres d'une collectivité des Premières nations d'acquérir des connaissances spécialisées. Il s'agit d'un projet unique qui, à ce jour, a engendré la création de cinq nouveaux emplois pour les membres de cette collectivité.

6.5 Investissement

Question d'évaluation

- a) **L'Initiative a-t-elle permis d'accroître les investissements (internes et externes) dans les collectivités touchées?**

Sommaire

- Le programme est parvenu à attirer environ 247 millions de dollars en financement externe (ne provenant pas de l'Initiative), ce qui représente environ 225 % de l'apport fédéral de 110 millions de dollars.
- Le « financement brut » (c.-à-d. total) du projet moyen compris dans le sondage mené auprès des clients était d'environ 516 000 \$, soit près de 230 % de l'apport de l'Initiative au projet.
- Le « financement net » du projet moyen compris dans le sondage mené auprès des clients était d'environ 208 000 \$, soit approximativement 157 % de l'apport de l'Initiative au projet. On entend par financement net les fonds *additionnels* amassés grâce à l'existence du programme, c.-à-d. des fonds qui n'auraient pas été engagés si l'INAEICB n'existait pas.

Exposé

Point de vue des ODR. Il a été difficile, dans les trois provinces, de trouver le financement de contrepartie. Règle générale, le financement de l'INAEICB devait représenter moins de 50 % du financement total. Toutefois, bon nombre de municipalités et de communautés des Premières nations ne disposaient pas des fonds nécessaires pour contribuer aux projets. Dans certains cas, la FedNor a légèrement augmenté son apport, notamment pour les petites collectivités ayant des ressources limitées. Les représentants de la FedNor jugent qu'il aurait été plus facile de multiplier les fonds si le gouvernement provincial avait participé davantage à ce moment.

En général, les organismes auraient pu financer certains projets eux-mêmes à l'aide de leurs fonds courants (notamment en Ontario et au Québec), mais en moins grand nombre et avec davantage de restrictions. Puisqu'en Colombie-Britannique, les projets étaient

généralement de plus grande envergure, on juge que bon nombre d'entre eux n'auraient pu voir le jour sans l'INAEICB – p. ex. les SADC disposent habituellement de 150 000 à 200 000 \$ par année chacune pour de tels projets, tandis que l'INAEICB a fourni près de 44 millions de dollars à l'ensemble des 33 SADC.

Point de vue des clients. L'accroissement « net » des investissements engendré par les projets est d'intérêt pour les clients. On entend par accroissement net les investissements additionnels obtenus pour le projet qui n'auraient pas été versés sans l'existence de l'INAEICB.

Investissements moyens par projet (milliers de dollars)

Source d'investissement	Investissement actuel avec l'Initiative	Investissement estimé (sans l'Initiative)	Accroissement net
INAEICB	224	0	S.O.
Organisation cliente	260	165	95
Autres partenaires du projet	280	167	113
Total	846	329	208

L'accroissement « brut » des investissements représente tout simplement l'investissement total consenti par d'autres organisations. Dans ce cas-ci, le projet moyen, selon l'échantillon utilisé pour le sondage, a attiré des investissements de près de 516 000 \$, soit environ 230 % de l'apport de l'Initiative. Au total, l'Initiative a attiré des investissements d'environ 247 millions de dollars provenant de sources externes (non-relées à l'Initiative)²³.

Lorsque l'on examine l'accroissement net, les chiffres sont bien sûr inférieurs puisque certains partenaires auraient investi dans les projets même sans l'existence de l'INAEICB (bien que cette contribution aurait souvent été moins élevée ou même à zéro). L'accroissement « net » moyen est d'environ 208 000 \$ par projet (soit la différence entre la somme de 260 000 \$ + 280 000 \$ et la somme de 165 000 \$ + 167 000 \$), soit approximativement 157 % de l'apport de l'Initiative.

6.6 Retombées imprévues

Question d'évaluation

a) L'Initiative a-t-elle eu des retombées imprévues ou négatives?

²³ Mise à jour mensuelle de l'INAEICB, 27 mai 2005.

Sommaire

- Presque toutes les retombées imprévues se sont révélées positives pour les clients : créations d'emplois additionnels, identification de nouvelles occasions d'affaires, attention considérable de la part des médias, revitalisation de secteurs d'activités négligés, et accroissement général du sens de la participation et de la collaboration communautaires. Les effets négatifs sont surtout liés au fardeau que représente le dépôt des demandes et gérer les retards.
- Les ODR ont connu des retombées positives comparables; les effets négatifs additionnels dans leur cas sont liés à la confusion qui a régné au départ, mentionné auparavant, au sujet des buts visés avec l'Initiative, des démarches à entreprendre, etc. en Colombie-Britannique, à la charge de travail associée au nombre très élevé de demandes de financement reçues.

Exposé

Point de vue des ODR.

Effets positifs :

- collaboration/partenariats entre les différentes parties concernées;
- connaissance et conscience accrues des problèmes de chacune des collectivités;
- création d'un modèle pour de prochaines initiatives (leçons à retenir);
- image et réputation positives du gouvernement et de l'organisme fédéral; impression d'être un joueur clé dans l'aide aux collectivités;
- incitation de certains clients à faire progresser leurs projets, même une fois que le financement du programme avait cessé.

Effets négatifs :

- l'Initiative a parfois été confondue (par les promoteurs) avec d'autres initiatives de la FedNor (les promoteurs connaissaient rarement l'INAEICB, ils savaient seulement qu'il fallait s'adresser à la FedNor);
- l'Initiative a créé des attentes au sein de certaines collectivités quant au soutien futur;
- le processus a imposé une charge de travail additionnelle à DEO et aux SADC, sans leur apporter beaucoup d'avantages, voire aucun – CFDABC aurait accepté la responsabilité de faire collection des contributions remboursables, par exemple, en retour d'un léger pourcentage des revenus (2 % peut-être);
- en Colombie-Britannique, des attentes irréalistes ont été créées au départ en raison de la confusion entourant le but de l'Initiative (ce problème a toutefois

disparu après qu'on eût adopté un processus transparent d'examen des demandes).

Point de vue des clients. Les promoteurs d'un tiers des projets environ ont constaté des retombées positives imprévues, la plus importante étant la répercussion des effets sur l'ensemble de la collectivité : p. ex. créations d'emplois additionnels, identification de nouvelles occasions d'affaires, attention considérable de la part des médias, revitalisation de secteurs d'activités négligés, et accroissement général du sens de la participation et de la collaboration communautaires. Presque aucune retombée négative imprévue n'a été signalée par les clients; celles qui l'ont été se rapportaient principalement aux longues attentes pour faire approuver les projets et recevoir les fonds.

Autres retombées

	C.-B.	ONT.	QUÉ.	Région Inconnue	Total
Aucune retombée imprévue	43 %	61 %	55 %	33 %	52 %
Retombées positives imprévues	46 %	21 %	21 %	33 %	30 %
Retombées négatives imprévues	6 %	4 %			3 %
Retombées imprévues positives ou négatives	3 %		2 %		2 %
Ne sait pas	3 %	14 %	21 %	33 %	14 %
Total	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %

Source : Sondage mené auprès des promoteurs (clients). Les totaux peuvent différer de 100 % en raison de réponses multiples possibles

7.0 RENTABILITÉ

7.1 Rentabilité

Question d'évaluation

- a) **L'Initiative est-elle le moyen le plus rentable d'atteindre les objectifs visés? Si non, que pourrait-on améliorer?**

Sommaire

- Le coût par emploi (pour tous les emplois directs ou indirects créés ou maintenus) est d'environ 12 000 \$. Si l'on ne tient compte que de la création et du maintien d'emplois *directs*, le coût par emploi est alors d'environ 16 000 \$. Sur cette base, le programme semble ainsi avoir été très rentable. La plupart des répondants des ODR croient que le programme a été rentable.
- Le mécanisme principal suggéré qui pourrait améliorer l'efficacité du programme est l'élimination du mécanisme de compte d'attente des autres ministères, examiné en détail à la section 9. Aucune autre modification importante qui influe directement sur cette question n'a été suggérée par les répondants.
- On dispose de peu de données « objectives » à ce sujet (bien qu'il soit toujours difficile d'évaluer avec précision la rentabilité), et l'étude ne visait pas à établir définitivement si le programme était rentable ou non. L'étude a plutôt permis de déterminer si des améliorations à sa conception et à son exécution en augmenteraient la rentabilité. Une comptabilisation complète des avantages et des coûts additionnels aiderait grandement Industrie Canada, la FedNor et les ODR à comprendre les retombées de l'INAEICB (ainsi que sa rentabilité réelle). Une telle comptabilisation, appliquée à d'autres programmes similaires, aiderait en outre à déterminer les effets de différents modèles de programme.

Exposé

Il convient d'abord de noter que cette étude *ne* visait *pas* à établir définitivement si le programme était rentable ou non. La question est plutôt de savoir si l'évaluation du programme courant permet d'apporter à sa conception ou à son exécution des améliorations qui en augmenteraient la rentabilité. La comptabilisation complète de la rentabilité est une question dont pourrait tenir compte une évaluation sommative, qui ne conviendrait pas dans cette situation.

La majorité des responsables de l'Initiative considèrent que celle-ci a été rentable, notamment grâce au fait qu'elle a été mise en œuvre par l'entremise des organismes régionaux, qui disposaient déjà du personnel, des compétences, des ressources en matière d'information et de l'infrastructure nécessaires. En Colombie-Britannique, les SADC régionales ont l'habitude de collaborer pour toute une variété de programmes et de

projets, et bénéficient de réseaux de communication solides au sein des collectivités. Avec quelques ressources de fonctionnement supplémentaires, les organismes sont parvenus à renforcer leurs capacités et ont pu gérer l'Initiative aisément. Bon nombre de responsables ont souligné l'importance, pour les prochaines initiatives communautaires, de mettre à contribution les organismes locaux (et les SADC en Colombie-Britannique).

Certains responsables de l'Initiative jugent qu'elle aurait pu être plus rentable si on avait évité la centralisation et partagé l'administration de l'Initiative avec les organismes, comme c'est le cas pour les initiatives d'adaptation de l'exploitation minière et des pêches dont il a été question précédemment. Cela aurait réduit l'attente et, par le fait même, aurait permis d'épargner de l'argent. Un des responsables croit qu'une sélection par concours, à durée limitée, aurait pu nécessiter moins de personnel (et aurait donc été légèrement plus rentable), mais juge que la valeur globale aurait été moindre.

Le tableau suivant illustre le coût approximatif de la création d'emploi. Le coût par emploi (pour tous les emplois directs ou indirects créés ou maintenus et y compris la création d'emplois et maintien) est d'environ 12 000 \$. Si l'on ne tient compte que de la création et du maintien d'emplois *directs*, le coût par emploi est alors de 16 000 \$²⁴ environ. (Ce que le tableau ne montre pas, c'est que si on ne tient compte que de la création d'emplois directs, en oubliant les emplois maintenus et les retombées sur tous les emplois indirects, le coût par emploi créé est de 43 000 \$ environ à ce jour et atteindra près de 28 000 \$ dans trois ans, lorsque les projets seront complètement opérationnels. Toutefois, il est évident qu'en ne prenant en considération que la création d'emplois directs, on ignore une part importante des retombées de l'Initiative).

Coûts de la création et du maintien d'emplois

	Coût par emploi à ce jour	Coût par emploi prévu dans trois ans
Emplois directs créés ou maintenus seulement	16 571 \$	16 248 \$
Tous les emplois directs et indirects créés ou maintenus	12 239 \$	12 308 \$

Les données du tableau ci-dessus proviennent des « extrapolations prudentes » décrites à la section 6.3.

Les membres de l'équipe d'étude ont souligné le fait que l'INAEICB, comme bien d'autres programmes de développement économique des collectivités, comportait de nombreux services d'aide aux clients ayant une incidence sur les coûts d'administration et de supervision. Ils faisaient référence, entre autres, au vaste programme de promotion visant à faire connaître l'Initiative auprès des collectivités concernées, aux coordonnateurs et aux agents de promotion chargés d'assurer les communications et d'aider les collectivités et les promoteurs à préparer leurs demandes, aux multiples étapes permettant de faire en sorte que les clients répondent aux critères d'admissibilité

²⁴ Ce montant s'approche de l'estimation des responsables de l'Initiative (12 000 \$), comme le montre le tableau 3.6.

complexes, au processus d'examen rigoureux employé en Colombie-Britannique, aux efforts supplémentaires fournis afin de faire preuve de la flexibilité voulue pour soutenir un projet important qui dépasse quelque peu le cadre de l'Initiative, et à l'éloignement des collectivités (et au coût élevé pour s'y rendre) dans les trois régions (notamment les collectivités des Premières nations). De plus, DEO, DEC (Québec), les SADC et la FedNor devaient souvent participer étroitement aux évaluations environnementales nécessaires, souvent coûteuses et de longue haleine. Le dossier de nombre des projets les plus importants compte des centaines, voire des milliers de pages de formulaires et de correspondance reliés. Enfin, n'oublions pas les coûts (sans doute occultes pour la plupart) engendrés par le long processus de conception de l'Initiative et des négociations connexes.

Ces activités engendrent des coûts administratifs et de supervision plus élevés que si l'on employait un mode de prestation hautement centralisé et plus strict. Par contre, ce mode de prestation permet de mettre sur pied des projets taillés sur mesure vis-à-vis les besoins de chacune des collectivités et, bien que les coûts administratifs soient plus élevés, il est probable que les bénéfices qui en découlent sont plus avantageux.

On doit alors se demander quel est exactement le rapport coût-efficacité de l'INAEICB (et d'autres programmes semblables). Une analyse valable de la question requiert deux éléments : (1) des données exactes sur les coûts réels de l'Initiative, y compris tous les coûts « occultes », et (2) des données exactes sur les effets réels à long terme de l'Initiative, y compris les effets indirects (cela constitue la partie « efficacité » de l'équation). Aucun de ces éléments ne doit être négligé :

Bénéfices. Information nécessaire :

- Données sur tous les projets. Il faut tenter d'inclure le plus de projets possible plutôt que de se fier à une extrapolation des données provenant d'un échantillon aléatoire. Il n'est pas rare qu'une petite proportion de projets compte pour la plus grande partie des bénéfices – si un ou deux seuls de ces projets sont exclus de l'analyse, les bénéfices réels pourraient être grandement sous-estimés. Si l'utilisation d'un échantillon s'impose, il est préférable d'inclure le plus de projets fructueux possible et d'utiliser la somme de leurs bénéfices comme limite inférieure, sans extrapolation²⁵.
- Nombre réel d'emplois durables créés ou maintenus. On doit d'abord définir le terme « durable », c.-à.-d. la période requise pour qu'un emploi soit considéré comme étant durable. Idéalement, on doit connaître les tendances à long terme, telles que le nombre d'emplois qui découleront d'un projet dans les dix années suivant sa mise sur pied, par exemple. Toutefois, même l'information recueillie deux ou trois ans après la mise en œuvre du projet est très utile, car elle permet

²⁵ Cette méthode est semblable à l'analyse partielle bénéfices/coûts utilisée dans l'examen des programmes en science et technologie. Consulter à ce sujet « Analyse partielle bénéfices/coûts dans l'évaluation du réseau canadien des centres d'excellence », A. Dennis Rank et Douglas Williams, *Evaluation and Program Planning*, Vol. 22, n° 1, février 1999.

de savoir quels projets sont toujours opérationnels et lesquels ont été discontinués, lesquels sont en expansion et lesquels sont en contraction.

- Emplois directs et indirects créés ou maintenus. On affirme que de nombreux projets de l'INAEICB ont engendré la création d'emplois indirects. On s'attend à ce que les répercussions augmentent avec les années. Cela devrait être documenté.
- Analyse du nombre d'emplois additionnels. Cette analyse est particulièrement importante pour connaître les bénéfices indirects puisque, normalement, plusieurs autres facteurs en sont en partie responsables.
- Analyse des effets de déplacement ou de remplacement. Cela est nécessaire pour bien comprendre les retombées en matière d'emploi.

Coûts. Information nécessaire comprend :

- Total des contributions directes aux projets.
- Coûts directs assumés par les promoteurs (y compris les coûts liés aux emprunts, aux frais juridiques, etc.).
- Coûts administratifs et coûts non associés aux projets assumés par tous les organismes communautaires, gouvernementaux et régionaux de mise en œuvre. Ces données doivent comprendre toutes les dépenses occultes qui peuvent ne pas avoir été directement comptabilisées dans les postes budgétaires de l'Initiative, telles que les coûts d'administration et de supervision assumés par le bureau central des organismes, les heures supplémentaires non payées, etc.
- Toute autre dépense « occulte », y compris, par exemple, le bénévolat fait par des citoyens et des collectivités.

La comptabilisation complète des dépenses occultes est très importante, notamment pour les initiatives communautaires décentralisées, pour lesquelles une grande partie des dépenses sont occultes. Il est important de noter que plusieurs types d'analyse de rentabilité ne tiennent pas compte de tous ces facteurs ou les évaluent différemment. C'est pourquoi une analyse comparative valable de différents programmes doit employer les mêmes méthodes pour chacun des programmes²⁵. Les membres de l'équipe de recherche ont constaté qu'on s'intéressait grandement à cette information chez les responsables d'Industrie Canada, de DEO, de la FedNor et de DEC (Québec). Voir à ce sujet les recommandations 10 et 11.

²⁵ En recueillant de l'information sur chacune de ces variables, les résultats peuvent souvent être comparés à ceux d'autres rapports pour lesquels des méthodes d'analyse différentes ont été utilisées. On peut, par exemple, comparer les résultats à ceux d'une analyse qui ne tient pas compte des dépenses occultes tout simplement en ignorant les dépenses occultes du programme à l'étude.

7.2 Diligence raisonnable

Question d'évaluation

a) A-t-on fait preuve de diligence raisonnable dans l'application de l'Initiative?

Sommaire

- L'examen des conditions générales et des dossiers des projets ayant fait l'objet d'une étude de cas montre qu'on a fait preuve de diligence raisonnable au sein de l'Initiative. La vérification externe des modalités de demande réalisée en Colombie-Britannique tire la même conclusion²⁶.

Exposé

L'examen des dossiers des projets ayant fait l'objet d'une étude de cas indique qu'une diligence raisonnable a été exercée dans la mise en œuvre de l'Initiative. Les éléments suivants étaient présents dans les dossiers de projets à l'étude.

Ontario et Québec. Les dossiers de projet comprenaient, au minimum, la proposition initiale et certains documents qui devaient être fournis pour que le financement soit versé. Ces documents comprenaient : des confirmations de paiement d'autres sources de financement, le cas échéant; les budgets et les plans d'activités du projet; les rapports d'étape, les photographies et les notes sur les visites des lieux; les contrats, les bons de commande, les reçus et autres pièces justificatives des dépenses encourues; les analyses environnementales, le cas échéant.

Colombie-Britannique. En Colombie-Britannique, toutes les propositions de projet ont fait l'objet d'un examen approfondi en plusieurs étapes, dont la première comprenait l'évaluation de l'information fournie et une liste de vérification (qui comprenait un examen d'admissibilité, bénéfices prévus, budgets, échéanciers, soutien de la collectivité, répercussions possibles sur l'environnement, évaluation du marché et compétence de la direction). Venait ensuite une analyse détaillée du plan de projet ou du plan d'affaires complet, une évaluation des risques, un rapport sur la diligence raisonnable (comprenant une évaluation du nombre d'emplois additionnels, de la viabilité et de la durabilité), un rapport d'examen préalable, une analyse environnementale et l'examen de la conformité aux exigences réglementaires fédérales et provinciales. Par la suite, le comité d'examen de la qualité de la SADC effectuait un examen supplémentaire afin d'approuver le financement, et le groupe consultatif ministériel faisait de même afin de s'assurer que le projet était conforme aux buts stratégiques de l'Initiative. Dans le cas des projets à contributions remboursables, la proposition faisait l'objet d'un examen supplémentaire par les représentants d'IC. Les dossiers des projets ayant fait l'objet d'une étude de cas contenaient des preuves de chacun de ces éléments.

²⁶ PriceWaterhouseCoopers, 9 février 2005, *Op. cit.*

8.0 FACTEURS DE RÉUSSITE

Question d'évaluation

- a) **Quels sont les facteurs qui ont facilité ou empêché la mise en œuvre de l'Initiative? P. ex. rayonnement/sensibilisation/promotion; accessibilité; planification et coordination; choix des collectivités visées et programmation en fonction de ces collectivités; ressources; partenariat; visibilité; surveillance des projets et collecte de données (fréquence et types d'outils/mécanismes employés)?**

Sommaire

- Les principaux facteurs de réussite comprennent la connaissance qu'ont DEC (Québec), la FedNor et les SADC des besoins de leurs collectivités respectives, à laquelle s'ajoutait parfois du personnel supplémentaire embauché expressément pour aider au rayonnement de l'Initiative et au soutien des clients. Cette expertise locale a en outre permis à l'Initiative d'atteindre les collectivités de moindre envergure ou plus éloignées et celles des Premières nations, et d'aider les promoteurs à rédiger des propositions de grande qualité
- Les facteurs négatifs comprennent les retards que la mise en œuvre de l'Initiative a connus au départ et le manque de documents de promotion adéquats.

Exposé

Le facteur de réussite principal mentionné par les responsables interviewés de l'Initiative est le fait que l'Initiative a été mise en œuvre par l'entremise des organismes régionaux, déjà solidement ancrés dans leurs régions respectives grâce à leurs réseaux associatifs au sein des collectivités (incluant les SADC). La majorité attribue la réussite de l'Initiative au fait que le personnel connaît bien la situation et les collectivités. Cette expertise a eu une incidence bénéfique sur presque tous les aspects de la mise en œuvre de l'Initiative, incluant le rayonnement (pour atteindre notamment les petites collectivités, les collectivités éloignées, les collectivités des Premières nations et les PME), la sensibilisation, l'accessibilité, les partenariats et les ressources. Toutefois, ce mode de prestation a compliqué la planification et la coordination de l'Initiative, de même que la surveillance des projets. En fait, le mode de prestation employé a rendu la démarche plus bureaucratique.

Les responsables de l'Initiative ont noté que la qualité des projets retenus et l'accent mis sur la création de possibilités économiques durables, de même que la motivation et l'expérience des promoteurs, constituaient un autre facteur de réussite important.

Les retards survenus au début de la mise en œuvre constituent un facteur important qui a entravé la réussite de l'Initiative, pour les raisons mentionnées précédemment. Comme l'a noté un des responsables, « l'Initiative aurait pu bénéficier d'une meilleure synchronisation ».

Selon les représentants de la FedNor et de DEC (Québec), le manque de matériel promotionnel et de documentation sur l'Initiative a également entravé la promotion de l'Initiative et son rayonnement, car il était difficile pour le personnel de connaître en détail l'Initiative et d'en faire la promotion auprès des collectivités (le problème était certainement moins criant en Colombie-Britannique, où l'on avait mis en place un programme de promotion exclusif et où on avait réalisé une étude sur les besoins des collectivités).

9.0 LEÇONS À RETENIR

9.1 Pratiques exemplaires

Question d'évaluation

a) Quelles sont les pratiques exemplaires générées par l'Initiative?

Sommaire

- Il faudrait prévoir une plus longue période pour qu'une telle initiative d'adaptation parvienne à sa pleine efficacité. Cela permettrait de préparer des propositions de meilleure qualité, plus de temps à mettre au point des projets complexes et de les mener à terme, et de conserver l'expertise communautaire.
- Le fait que les buts, objectifs, rôles et procédures soient définis conjointement par IC et les autres partenaires avant que l'Initiative ne soit annoncée publiquement permettrait à toutes les parties d'économiser beaucoup de temps et d'éviter les frustrations.
- Les conditions générales doivent être suffisamment souples pour s'adapter à la situation de chacune des collectivités, mais il faut aussi mettre en place un mécanisme de supervision pour faire en sorte que ces conditions soient appliquées de la même manière dans toutes les régions et toutes les collectivités.
- Il pourrait être bénéfique d'utiliser une structure plus simple que celle des comptes d'attente des autres ministères.
- Il serait préférable de créer un mécanisme qui permette de déterminer les besoins de l'industrie avant que ne survienne une situation de crise. Cela permettrait de mieux définir les répercussions auxquelles il faut s'attaquer.
- Les études de cas ont montré que les grands projets peuvent créer des avantages pour l'ensemble de la collectivité, et entraîner des retombées considérables. (Étant donné le financement fixe du programme, le soutien de quelques grands projets peut, bien sûr, empêcher d'en appuyer un grand nombre de petits.)

Exposé

Besoin d'un plus long délai. De nombreux responsables et promoteurs ont mentionné que l'échéance serrée de l'Initiative avait entraîné des difficultés. Les collectivités ont besoin d'une certaine période de « gestation »; le démarrage et la planification des projets peuvent facilement prendre de un an et demi à deux ans, surtout s'il faut procéder à une évaluation environnementale. Pour cette raison, toutes les collectivités n'ont pu profiter de l'Initiative. Celles qui pouvaient le faire avaient souvent déjà plusieurs projets prêts à être lancés. Les ODR ont fourni de grands efforts afin d'aider les collectivités à identifier les projets en fonction des critères d'admissibilité de l'INAEICB et du temps dont elles

disposaient (en Colombie-Britannique, ce sont les coordonnateurs et les agents promotionnels, de même que les agents d'examen d'assurance de la qualité, qui ont aidé les collectivités). On a aussi noté qu'en raison de la courte échéance, les organismes non gouvernementaux concernés n'ont pu participer au développement de l'Initiative. Les responsables ont cependant ajouté qu'un plus long délai aurait une incidence sur les ressources (voir à ce sujet la section des recommandations).

Prestation dans les collectivités. On a mentionné le fait que les connaissances et la compétence des SADC, des ODR et de la FedNor ont bien servi l'Initiative à l'échelle locale. Le modèle de prestation communautaire offre les avantages suivants : connaissance et participation des partenaires, plus grande souplesse permettant de s'adapter aux nouveaux besoins, projets correspondant davantage aux besoins, meilleure vitesse d'intervention.

Attente initiale et confusion. Les représentants d'Industrie Canada s'entendent pour dire que la structure de l'Initiative était trop complexe et qu'il fallait trop de temps pour mettre en place les structures administratives. Toutefois, ils jugent qu'une fois le mode de prestation approuvé et bien en place et les responsabilités et pouvoirs de dépenser clairement définis, l'Initiative se déroulait sans heurts. Ils ont également affirmé que la préparation initiale de l'Initiative avait été particulièrement difficile en Colombie-Britannique, où les accords devaient être négociés non pas seulement avec DEO, mais avec la CFDABC et les SADC également. De plus, il a fallu mettre sur pied et rendre fonctionnel le groupe consultatif ministériel (composé de dirigeants communautaires et de chefs d'entreprises de la Colombie-Britannique).

En raison du retard initial de l'Initiative, le financement a dû être repoussé d'un an. Malheureusement, cela n'a été confirmé qu'à la dernière minute, ce qui a compliqué la tâche des ODR, qui pouvaient difficilement planifier les projets puisqu'ils ne connaissaient pas le montant qu'ils pouvaient y consacrer. Ce problème était encore plus criant lorsqu'il fallait travailler avec le secteur privé, pour lequel une certaine période de gestation est nécessaire. Quand les montants accordés par l'INAEICB ont enfin été clairement définis, il commençait à se faire tard pour une collaboration avec le secteur privé. Pour cette raison, l'examen des demandes a été ardu. En Colombie-Britannique, par exemple, on a disposé de très peu de temps pour faire l'examen approfondi de près de 1 100 demandes.

Dans l'ensemble, les répondants ont affirmé que les lacunes de l'Initiative s'expliquent par le fait que le gouvernement fédéral devait réagir rapidement. Peu importe la méthode, on juge qu'un système à long terme doit être mis en place, à l'avance, afin de mieux répondre aux crises majeures.

En Colombie-Britannique, cette situation était plus marquée en raison des visions opposées des partenaires au début de l'Initiative. Cela n'a pas retardé la mise en œuvre (puisque l'attente était due au fait que le financement de l'Initiative n'avait pas été approuvé dès le départ), et le problème a finalement été résolu par le groupe consultatif ministériel, DEO et le comité d'examen de la qualité²⁷ (qui avait reçu le mandat

²⁷ Composé d'une douzaine de représentants des SADC, selon un modèle semblable à celui qui est utilisé pour le programme d'adaptation des pêches.

d'examiner les propositions et d'approuver le financement des projets), bien qu'il ait été source de frustrations dans les premiers temps.

Allocation des ressources aux provinces. L'élément déclencheur de l'Initiative, mises à pied de période indéterminée, a été perçu comme étant trop serré et rigide, puisque les collectivités où les entreprises avaient réagi à la crise en effectuant des mises à pied temporaires ou en procédant à un partage d'emploi, n'étaient pas admissibles. Certains responsables ont ajouté que la qualité des données recueillies pouvait varier d'une province à l'autre (en raison de la multitude des sources d'information). Au départ, parmi les mises à pied courantes et prévues, peu étaient attribuées au conflit du bois d'œuvre résineux en Ontario. La FedNor soutenait que les effets sur les emplois ne s'étaient pas encore fait pleinement sentir, et que cela la désavantageait dans la négociation des fonds qui lui seraient alloués dans le cadre de l'Initiative. Cela a également été le cas dans les régions de Gaspé et de Laval (Québec), où les mises à pied sont survenues seulement dans les dernières années de l'Initiative. Au fur et à mesure que le nombre de mises à pied a augmenté, le montant alloué à l'Ontario a lui aussi augmenté (en partie par des transferts provenant d'autres ODR); toutefois, le fait que l'on n'ait pas su dès le départ le montant qui serait accordé a compliqué la planification et la gestion de l'allocation. Dans l'élaboration de prochaines initiatives, on juge important qu'Industrie Canada fonde ses décisions de financement sur des données historiques concernant les pertes d'emplois, ce qui permettrait de mieux analyser des tendances à long terme et de réagir de manière proactive aux problèmes de l'industrie²⁸ [les membres de l'équipe d'étude affirment qu'une initiative à plus long terme atténuerait grandement ce problème et permettrait de modifier les montants alloués au fil du temps].

Planification initiale. Il serait souhaitable qu'Industrie Canada alloue plus de temps pour la planification initiale en collaboration avec les organismes de développement régional. IC et les ODR pourraient ainsi aborder dès le départ les problèmes liés à l'élaboration de l'Initiative et à la prestation, ce qui permettrait d'éviter les retards dans la mise en œuvre. Ce genre d'initiative devrait en outre se dérouler sur une approche à long terme qui permettrait les collectivités à mener des activités de phases de développement préliminaires plus poussées et une meilleure préparation de demande, une période de temps plus appropriée afin de mener les projets à terme, plus de temps pour renforcer leurs capacités et diversification et, en outre, les ODR pourraient continuer à mettre à profit leur connaissance des collectivités.

Dans la mise sur pied de prochaines initiatives, il sera important de se pencher sur la façon de répondre aux besoins du secteur privé. Certains responsables de l'Initiative suggèrent, par exemple, que l'on accorde une plus grande importance à l'industrie R-D, qui n'était pas comprise dans cette initiative.

Nature des lignes directrices. Les trois provinces ont adopté des approches différentes envers l'Initiative. Par exemple, la Colombie-Britannique a financé plusieurs projets d'envergure qui ont eu une incidence sur de nombreuses collectivités (et qui n'auraient pu être soutenus avec le financement des SADC seulement), alors que cela était plutôt

²⁸ Les données figurant dans le rapport de surveillance sur le bois d'œuvre résineux d'Industrie Canada ont aidé l'INAEICB à fixer les montants (pour deux ans) alloués aux régions.

rare dans les autres provinces, qui finançaient habituellement des projets de moindre envergure (dont bon nombre auraient pu être financés grâce au cadre de financement normal, bien que l'INAEICB ait permis d'en financer un plus grand nombre). Au Québec et en Ontario, on a souvent versé plus d'une contribution (jusqu'à quatre) aux promoteurs individuels, mais cela était rare en Colombie-Britannique. La marche à suivre pour déposer une proposition et le processus d'examen des propositions étaient également très différents dans chacune des provinces. Une telle variabilité est typique des programmes décentralisés – elle peut être souhaitable si elle reflète des différences régionales, mais peut nuire à l'initiative si les objectifs sont mal compris ou si on n'emploie pas les bons moyens pour les atteindre. Dans la mise sur pied de toute nouvelle initiative d'adaptation, Industrie Canada devrait faire grandement attention aux répercussions de cette variabilité, tant en ce qui concerne le but visé que les processus appliqués [les membres de l'équipe d'étude tiennent à souligner clairement que la variabilité et la flexibilité ne devraient pas pour autant être éliminées, mais qu'il faut bien peser le pour et le contre des approches variantes].

Sur la même note, de nombreux responsables considèrent que la souplesse de l'Initiative était une très bonne chose, et que cette souplesse a contribué à la réussite de l'Initiative (p. ex. les conditions générales de l'Initiative et les lignes directrices régionales, tout en étant clairement définies, offraient suffisamment de latitude pour que l'on puisse fournir de l'aide directe aux entreprises et aux projets des collectivités). Toutefois, certains croient que cette flexibilité doit, dans une certaine mesure, être normalisée et appliquée de la même manière dans toutes les provinces et les régions. La FedNor, par exemple, a interprété les lignes directrices avec beaucoup de souplesse, mais dans certaines régions du Québec, les responsables se sentaient limités par ces mêmes critères.

Complexité de l'Initiative. Bien que le mode de prestation de l'Initiative ait, en général, bien fonctionné, bon nombre de responsables (y compris les représentants d'Industrie Canada) affirment que la structure employée, que l'on appelle « compte d'attente des autres ministères », était trop complexe, et qu'il était trop fastidieux de mettre en place les structures voulues en ce qui concerne le pouvoir de dépenser, la prise de décision, la délégation et l'administration. D'autres initiatives ont démontré qu'un mode de prestation où les responsabilités sont entièrement confiées aux ODR, fonctionne très bien. La mise à contribution des ODR (et des SADC en Colombie-Britannique) dans un modèle de prestation axé à la communauté offre les avantages suivants : connaissance accrue des collectivités, participation des partenaires, meilleure adaptation aux besoins changeants, projets correspondant davantage aux besoins, meilleur délai d'intervention. De plus, cela permet de renforcer et de maintenir les capacités de développement économique des collectivités au-delà des effets propres aux projets (p. ex. au sein des ODR). Parmi les programmes qui emploient ce mode de prestation, mentionnons le programme de DRHC destiné aux employeurs du secteur du bois d'œuvre résineux, les programmes d'adaptation des pêches de la Colombie-Britannique et le programme d'adaptation de l'exploitation minière de l'Ontario. Il se peut que l'on éprouve des difficultés à maintenir un certain degré de cohérence dans les objectifs et les règlements des initiatives, mais on peut résoudre ce problème avec les mécanismes de gouvernance appropriés. La collecte de données à long terme sur les effets peut aussi être compliquée, mais cela demeure un problème peu importe le mode de prestation.

Soutien provincial. On a également suggéré de demander dès le départ aux provinces un soutien plus important. En Ontario, le Fonds du patrimoine (l'équivalent provincial de la FedNor) jouissait d'une grande latitude quant à l'utilisation de ses fonds, mais aucune initiative n'a vu le jour pour le secteur forestier. Les responsables de la FedNor et de DEO ont noté qu'il était difficile d'obtenir le soutien des provinces pour les projets et qu'il était difficile, surtout dans les petites collectivités, de mobiliser les gens et d'obtenir le financement de contrepartie de 50 % sans le soutien provincial. Il est essentiel d'obtenir dès le départ l'appui des échelons fédéral, provincial et municipal afin que tous travaillent sur le même projet; pour les petites collectivités, le financement est primordial.

Grands projets. Plusieurs grands projets ont été examinés dans les études de cas – p. ex., *Prince George Airport Authority*, *Penticton & Wine Country Visitors Centre*, *Premium Pellet*, et *Hupacasath First Nations*. Chacun a nécessité une collaboration étendue entre de nombreux intervenants et une planification très détaillée des activités. Toutefois, la plupart des projets ont eu des impacts importants dans la région et, à Prince George, ils se sont sans doute fait sentir dans de nombreuses collectivités. (Le projet Hupacasath n'a pas eu d'impacts importants, mais il procurera vraisemblablement un flux solide et durable de revenus aux promoteurs.) De plus, il y aura sans doute des retombées considérables – avantages à long terme pour d'autres intervenants, liés indirectement au projet, comme ceux pour toutes les entreprises qui dépendent d'un accès aérien international efficace à Prince George, pour les vineries et les voyageurs de la région de Penticton, pour d'autres fabricants de pastilles de bois, p. ex., Premium Pellet, ou pour d'autres entreprises de développement économique que Hupacasath First Nations peut mener avec les revenus du projet. D'autres projets similaires (p. ex., *Rails to Trails* de la C.-B.) n'ont pas été examinés dans les études de cas, mais ont eu des impacts semblables aux projets susmentionnés, selon les responsables du programme. Les applications de grands projets, si elles sont fondées sur de solides analyses de rentabilisation, semblent donc constituer des mécanismes viables pouvant entraîner des retombées économiques importantes. Bien sûr, dans le cadre d'un budget fixe, les responsables du programme devront faire des compromis difficiles sur le nombre de grands et de petits projets qu'il convient d'appuyer.

9.2 Communication des leçons à retenir

Question d'évaluation

(a) Comment et dans quelle mesure les pratiques exemplaires ont-elles été communiquées aux collectivités, aux associations (provinciales et régionales), aux partenaires chargés de la coordination et aux ODR, à la CFDABC et aux SADC?

Sommaire

- Les bureaux des ODR ont souvent mis en commun leurs pratiques exemplaires.
- Ils les ont aussi transmises à au moins un tiers des clients, mais on ne sait pas avec exactitude dans quelle mesure ces pratiques exemplaires sont nées *de l'INAEICB*, ou s'il s'agit de leçons plus « générales » tirées d'autres initiatives de développement économique (évidemment, les deux sont utiles).

Exposé

Point de vue des ODR. L'information la plus détaillée provient de la Colombie-Britannique, grâce au sondage mené auprès des SADC. Quelque 65 % des répondants affirment que les SADC ont mis en commun les pratiques exemplaires au moyen de conférences téléphoniques, réunions et « mentorat » non officiel. Les agents des ODR des deux autres provinces ont également affirmé que beaucoup d'information circulait entre eux au sujet des pratiques exemplaires.

Point de vue des clients. Le tiers environ des clients ont affirmé que les ODR locales leur ont fourni un soutien important, de même que de l'encouragement et des conseils, tant à l'étape de la demande qu'à celle de la mise en œuvre. Toutefois, on ne sait pas avec exactitude dans quelle mesure cette aide concerne les pratiques exemplaires nées d'autres projets de l'INAEICB – la plupart des clients soutiennent que l'aide se rapportait plutôt à la préparation détaillée des propositions, aux personnes-ressources, aux communications, à la comptabilisation, aux partenariats, etc., chacun de ces aspects étant important et pouvant refléter des leçons « générales » tirées d'autres initiatives de développement économique. Un autre tiers des clients ont affirmé qu'il y avait eu très peu de partage d'information, voire pas du tout, sur les pratiques exemplaires, et le reste des clients n'ont pas donné leur avis à ce sujet (ce qui signifie probablement qu'il n'y a eu aucun partage d'information). Cependant, la formulation de la question (« Les responsables de l'INAEICB vous ont-ils transmis les pratiques exemplaires nées d'autres projets? ») est telle que les répondants pourraient avoir reçu de l'aide générale, mais non des conseils tirés des pratiques exemplaires d'autres projets de l'INAEICB.

10.0 CONCLUSIONS

Pertinence de l'Initiative

Dans le cadre d'une initiative gouvernementale plus vaste, l'INAEICB s'est révélée très utile, puisqu'elle apportait les ressources nécessaires pour réagir rapidement aux mises à pied survenues dans l'industrie de la foresterie en raison de l'imposition des droits par les États-Unis et pour commencer à planifier des mesures d'adaptation communautaire. Le modèle de prestation communautaire était approprié, puisque les ODR et les SADC sont les mieux placés pour répondre aux besoins de leurs collectivités, et qu'IC, demeurant responsable de l'ensemble du programme, pouvait superviser le tout pour garantir la cohérence de l'INAEICB d'une région à l'autre. Au moment de l'annonce du programme, il n'y avait pas d'autres solutions que l'INAEICB pour faire face à la situation. La majorité des projets ont donné d'excellents rendements – l'aide financière obtenue grâce à l'Initiative a été essentielle pour la réalisation de la majorité des projets.

Conception et prestation

Les rôles, responsabilités et pouvoirs de dépenser d'IC et des ODR n'étaient pas bien compris de tous les intervenants au début du programme, ce qui a causé certains retards dans sa mise en œuvre. Ces difficultés ont toutefois été aplanies en cours de route.

Un examen des conditions générales révèle que les critères d'admissibilité au programme étaient appropriés et, en général, correctement appliqués. Les trois régions visées étaient très souples quant à la nature des projets qu'elles appuyaient, dans la mesure où ces projets répondaient aux objectifs du programme. Toutefois, les objectifs détaillés du programme (p. ex. accent mis sur la collectivité ou l'industrie), les règles et le mode de fonctionnement n'étaient pas bien compris de tous les intervenants au début du programme; les communications d'IC à ce sujet étaient souvent confuses et conflictuelles.

L'Initiative visait trois ensembles d'objectifs de marketing et de rayonnement : (1) vers les collectivités, soit celles qui avaient subi de grandes répercussions en raison des droits imposés par les États-Unis; (2) les clients et projets potentiels, notamment les petites et moyennes entreprises forestières, les communautés des Premières nations et/ou des projets à valeur ajoutée; et enfin, (3) des cibles stratégiques, comme par exemple la portée aux régions en particulier, ou des tentatives de soulever l'intérêt pour des projets dans certains secteurs (p. ex. tourisme). En ce qui concerne l'attribution des contributions, toutefois, ces objectifs n'étaient pas respectés à la lettre, la sélection des projets se faisant entièrement de manière « démocratique », selon les critères d'admissibilité et la qualité de la proposition de projet. Les objectifs généraux de l'Initiative (p. ex. emplois par secteur, ou par région) n'étaient pas définis par IC ni par les régions, bien que la promotion par la Colombie-Britannique ait tenté d'inciter les groupes clients à proposer des projets correspondant aux priorités provinciales.

En ce qui concerne la création ou le maintien des emplois, les échéances, les produits à livrer et le financement de contrepartie, les objectifs ont été définis par projet, de concert avec les promoteurs, et étaient généralement considérés comme raisonnables. Toutefois,

l'échéance très serrée pour la mise en œuvre et la réalisation des projets a causé des problèmes à de nombreux clients.

L'examen des conditions générales et des dossiers des projets ayant fait l'objet d'une étude de cas montre qu'on a fait preuve de diligence raisonnable. La vérification externe des modalités de demande réalisée en Colombie-Britannique tire la même conclusion.

En règle générale, les clients se sont montrés satisfaits ou très satisfaits de tous les aspects de la prestation de service, particulièrement de la part des bureaux régionaux et de leurs réseaux communautaires (y compris les SADC), et très peu de plaintes ont été formulées.

Résultats préliminaires et réussite

Dans l'ensemble, il semble que pour ce qui est de réduire les effets directs de l'imposition des droits sur les travailleurs déplacés du secteur de la foresterie, l'Initiative ait connu un succès modeste, sans pour autant arriver à réduire nettement ces effets, comme on pouvait s'y attendre. (À noter que le programme n'avait pas pour but de fournir une aide directe aux travailleurs mis à pieds ou déplacés, ni de remplacer directement ces emplois de l'industrie forestière). Le succès est plus marqué quand il s'agit d'aider les collectivités à diversifier leur économie et à accroître leur capacité de réagir aux futurs changements, ainsi que le besoin d'ajustement et de diversification.

Une majorité raisonnable des projets sont terminés et sont déjà opérationnels, ou le seront sous peu. L'un des effets les plus importants de l'Initiative a été la création d'emplois. À ce jour, environ 85 % des projets ont réussi à créer ou à maintenir des emplois, et près de 6 600 emplois directs au total ont été créés ou maintenus grâce à l'Initiative. On s'attend à ce que les nouveaux emplois soient toujours en place dans trois ans, voire que leur nombre augmente au fur et à mesure que les projets deviendront complètement opérationnels. Les collectivités ont récolté plusieurs autres bénéfices : création et maintien d'emplois indirects, stimulation de nouvelles possibilités d'affaires, revitalisation de secteurs d'activité négligés et participation accrue des membres des collectivités à la diversification de l'économie.

Les projets de renforcement des capacités ont été rares dans chacune des trois régions, et il est trop tôt pour évaluer les effets de ceux qui ont été financés.

Rentabilité

Cette étude *ne* visait *pas* à établir définitivement si le programme était rentable. La question est plutôt de savoir si l'évaluation du programme courant permet d'apporter à sa conception ou à son exécution des améliorations qui en augmenteraient la rentabilité. La comptabilisation complète de la rentabilité est une question dont pourrait tenir compte une évaluation sommative, qui ne conviendrait pas dans cette situation.

L'entente générale est que l'initiative semble avoir été rentable. On dispose de peu de données « objectives » à ce sujet (bien que ce soit toujours une question difficile à répondre). La majorité des répondants des ODR croient que l'Initiative a été rentable. Toutefois, le coût par emploi (pour tous les emplois directs ou indirects créés ou

maintenus et y compris la création d'emploi et maintien), est d'environ 12 000 \$. Si l'on ne tient compte que de la création et du maintien d'emplois *directs*, le coût par emploi est alors de 16 000 \$.

L'Initiative a très bien joué son rôle de levier financier. Le programme est parvenu à attirer environ 247 millions de dollars d'investissement extérieur (ne provenant pas de l'Initiative), ce qui représente environ 225 % des 110 millions provenant du gouvernement fédéral. L'accroissement « brut » des investissements, selon le sondage réalisé auprès des clients, s'élève à environ 230 % de la contribution de l'Initiative au projet. L'accroissement « net » des investissements, selon le sondage réalisé auprès des clients, s'élève à environ 157 % de la contribution de l'Initiative. Par « accroissement net », on entend les investissements *supplémentaires* obtenus grâce à l'Initiative, c.-à-d. des fonds qui n'auraient pas été consacrés à ces projets n'eût été de l'existence de l'Initiative. Le fait que l'accroissement net soit relativement important confirme que l'Initiative a eu un important effet de levier : le fait de profiter de l'appui de l'Initiative a permis aux promoteurs de trouver du financement et de mettre leur projet en œuvre.

Leçons à retenir

L'étude a permis de cerner les principaux facteurs de réussite de l'Initiative, notamment la connaissance locale qu'ont DEC (Québec), la FedNor et les SADC des besoins de leurs collectivités respectives (à laquelle s'ajoutait parfois du personnel supplémentaire embauché expressément pour aider au rayonnement de l'Initiative et au soutien des clients). Cette expertise locale a en outre permis à l'Initiative d'atteindre les collectivités de moindre envergure et plus éloignées et d'aider les promoteurs à rédiger des propositions de grande qualité. Les facteurs négatifs comprennent les retards que la mise en œuvre de l'Initiative a connus au départ et le manque de documents de promotion adéquats.

Le rapport d'évaluation comprend plusieurs leçons à retenir qui se rapportent pour la plupart à la conception et à la prestation de l'Initiative. Ces leçons ont aidé à formuler des recommandations pour les prochains programmes du genre qui seront créés. Voir section suivante.

11.0 RECOMMANDATIONS POUR LES FUTURS PROGRAMMES DE MÊME NATURE

Fortes des constatations et des analyses des constatations, l'équipe d'étude conseille à Industrie Canada, aux ODR et à la FedNor de tenir compte des recommandations suivantes dans la création d'initiatives futures d'adaptation communautaire destinées au secteur de la foresterie et aux collectivités rurales.

1. La portée de l'Initiative devrait être élargie de manière à inclure toutes les collectivités jugées lourdement dépendantes de l'industrie de la foresterie, et non seulement celles qui produisent un certain « type de marchandises » (p. ex. les collectivités dépendantes des forêts devraient comprendre celles où l'on pratique des activités de coupe, de pâtes et papiers, etc.)
2. Un modèle décentralisé axé sur la communauté, qui utilise des réseaux de prestation locaux (y compris les SADC) convient aux initiatives gouvernementales qui s'adressent et bénéficient à une clientèle largement dispersée sur le territoire et qui utilise l'aide financière pour des projets très variés. Cela est particulièrement vrai dans le cas des clients qui nécessitent un grand rayonnement communautaire. Un tel modèle offre les avantages suivants : connaissance accrue des collectivités, plus grande participation des partenaires, plus grande souplesse permettant de s'adapter aux nouveaux besoins, projets correspondant davantage aux besoins, meilleur délai d'intervention. Il permet en outre de renforcer et de conserver les capacités de développement économique des collectivités (p. ex. au sein des bureaux de développement économique communautaire, y compris ceux au sein des ODR). Il se peut que l'on éprouve des difficultés à maintenir un certain degré de cohérence dans les objectifs et les règlements des initiatives, mais on peut résoudre ce problème avec les mécanismes de gouvernance appropriés. La collecte de données à long terme sur les effets peut aussi être compliquée, mais cela demeure un problème peu importe le modèle de prestation. Compte tenu de ce qui précède, il pourrait être utile, dans certains cas, d'adopter un modèle de prestation par un tiers, ce qui permettrait au gouvernement de tirer parti du savoir-faire communautaire existant. Il faudra mettre en place les mécanismes appropriés et allouer les ressources nécessaires à l'administration du programme et à la gestion de son rayonnement (entre autres auprès des PME, des Premières nations, des collectivités petites ou isolées), et offrir de l'aide continue aux clients pour repérer les possibilités de développement économique, préparer les propositions appropriées de projets, satisfaire aux critères d'admissibilité (p. ex. évaluations environnementales), etc.
3. Les conditions générales de l'Initiative doivent demeurer souples. Toutefois, il faut s'efforcer de normaliser le degré de souplesse que doivent appliquer les

régions dans l'interprétation des lignes directrices. Pour ce faire, il faudrait définir plus clairement les lignes directrices du programme, ou mieux les faire connaître dans les bureaux régionaux. Les critères d'admissibilité des projets et des promoteurs, notamment, de même que les divers processus dépôt des propositions, examen et sélection des propositions, allocation des fonds doivent être nettement liés aux buts et objectifs de l'initiative et décrits de manière détaillée, objective et transparente. Il faut notamment veiller à ce que les contributions versées ne puissent être interprétées comme des subventions par les États-Unis ou d'autres intérêts internationaux.

4. Il faut déterminer dès le départ une plus longue durée pour le programme. Cela permettrait aux responsables de mieux déterminer les besoins des collectivités et aux promoteurs de mieux préparer les demandes. De plus, le processus d'examen en serait facilité. L'échéancier serait plus réaliste tant en ce qui concerne l'achèvement des projets individuels (surtout ceux qui nécessitent une évaluation environnementale, qui peut prendre de huit à douze mois dans le cas des plus grands projets), qu'en ce qui concerne la capacité de réagir aux nouveaux besoins qui surgissent dans les collectivités au fil du temps. La mise en place de programmes de plus longue durée aiderait aussi les ODR et les autres agents de prestation à maintenir leur expertise interne du programme, particulièrement dans les cas où il est nécessaire d'embaucher des travailleurs additionnels pour une période déterminée. (Le prolongement périodique du programme oblige les organismes et les promoteurs à réaliser des activités de planification et d'allocation à la dernière minute.)

Il faut cependant noter qu'avec un programme à plus long terme, il faudra penser, dans la conception du programme, qu'il faudra des ressources financières (et peut-être humaines) additionnelles. Cela pourrait entraîner, par exemple un plus grand rayonnement, un plus grand nombre de projets, des échéanciers de réalisation plus longs pour les projets, des projets ultérieurs qui tirent profit du succès du travail précédent, un besoin d'aide « pratique » supplémentaire pour le développement économique communautaire intégré et pour aider à la réalisation de projets complexes qui répondent aux lignes directrices fédérales (et à d'autres exigences comme la réalisation d'évaluations environnementales, le cas échéant), etc. Cela s'applique surtout si les critères d'admissibilité sont moins restrictifs que ceux de l'INAEICB.

5. IC doit être en mesure de prévoir les problèmes qui surviennent dans l'industrie et de prendre des mesures d'adaptation plus rapidement, au lieu d'attendre que ne survienne une crise et un grand nombre de mises à pied pour déclencher une telle initiative.
6. Industrie Canada devrait consulter la FedNor et les organismes de développement régional (ODR) dès le début de la conception de telles initiatives. Il faudrait en particulier réfléchir longtemps à l'avance au sujet des buts et objectifs, du

- rayonnement et des communications, des critères d'admissibilité des projets et des promoteurs, du cofinancement, des modalités de demande et d'examen des demandes (y compris les critères de sélection), des rôles et responsabilités en matière de prestation, des fondés de pouvoir et des directives de mise en œuvre avant de dérouler un programme aux collectivités. (Si on néglige de le faire, on pourrait créer des attentes irréalistes, des retards importants et imposer aux ODR un fardeau supplémentaire d'examen des demandes).
7. Dans la même veine, la consultation hâtive avec les provinces, et un effort accru pour faire participer les provinces en leur démontrant les aspects communs des problèmes en jeu, pourraient entraîner une plus grande collaboration fédérale-provinciale et une plus grande capacité à obtenir le financement de contrepartie.
 8. L'allocation des contributions devrait répondre aux besoins réels des collectivités, et non à des idées préconçues ou à des objectifs prédéfinis. Bien que les objectifs stratégiques soient tout à fait raisonnables en ce qui concerne le rayonnement (p. ex. encourager et aider certains types de clients à déposer leur demande, ou encourager certains types de clients ou de projets²⁹), il reste que la sélection des projets et l'allocation des fonds doivent se faire « démocratiquement », uniquement basé sur les critères d'admissibilité et de la qualité de la proposition.
 9. Un modèle plus simple demanderait moins de travail de la part des clients et du gouvernement, permettrait une plus grande transparence et faciliterait les communications. IC devrait chercher des modèles plus simples que celui des comptes d'attente des autres ministères, par exemple un modèle qui confie une plus grande responsabilité aux ODR, y compris la responsabilité des contributions remboursables.
 10. Il faudrait mettre en place un système simple de surveillance du rendement à long terme, pour faire le suivi des résultats obtenus par tous les clients chaque année, et ce, pendant au moins cinq ans après l'achèvement de chaque projet. Cela permettrait d'obtenir des données exactes, solides et fiables au sujet des effets réels à long terme des projets sur la création et le maintien des emplois. Le suivi pourrait être assuré par les ODR et la FedNor.

De telles données à long terme seraient très utiles pour concevoir des initiatives futures. Les données de l'INAEICB, par exemple, suggèrent que les emplois et les revenus nouvellement créés soient plus durables et à long terme que les emplois existants maintenu par le programme. Toutefois, les données dont on dispose ne sont pas assez fiables pour qu'on puisse confirmer cette tendance. Si on pouvait confirmer ou infirmer cette constatation grâce à une surveillance à long terme,

²⁹ Bien sûr, un certain « ciblage » des critères d'admissibilité officiels (p. ex. collectivités durement frappées par l'imposition des droits par les États-Unis, dans le cas de l'INAEICB) est tout à fait approprié.

cela serait très utile pour les prochains programmes d'adaptation communautaire. Voir à ce sujet la recommandation 11.

11. Il faudrait mener une étude dédiée à la rentabilité des avantages économiques résultant de l'INAEICB et d'autres initiatives comparables. Une étude de ce genre serait très utile à Industrie Canada, aux ODR, à la FedNor, aux SADC et aux autres organisations de développement économique dans la réalisation d'autres programmes. Elle permettrait également une bien meilleure comparaison des bénéfices et des coûts des différents modèles de prestation de programme, dans la mesure où on utilise les mêmes méthodologies pour comparer les différents programmes.

Les données réunies grâce au programme de surveillance exposé dans la recommandation 10 devraient permettre la réalisation d'une telle étude. Si l'on voulait connaître, par exemple, les bénéfices durables et les coûts, puis d'un autre aperçu, on disposerait de données fiables sur le rendement du : nombre d'emplois créés, durabilité, retombées indirectes touchant les collectivités environnantes et effets de déplacement. En ce qui concerne les coûts, on pourrait procéder à une analyse approfondie de tous les coûts, c.-à-d. pas seulement les contributions directes, mais aussi les coûts d'administration et de supervision réels (y compris les coûts encourus au bureau central, de bénévolat fait par des citoyens et des collectivités, etc.).