



Industry
Canada

Industrie
Canada

ÉVALUATION DE L'INITIATIVE DES VILLES DURABLES

INDUSTRIE CANADA

RAPPORT FINAL

24 mai 2005

Préparé par

Hallux Consulting Inc.

Pour la Direction générale de la vérification et de l'évaluation d'Industrie Canada

Présenté et approuvé par le
CMVÉ le 21 septembre 2006

Table des matières

1.0	Résumé	i
2.0	Contexte	1
3.0	Méthodologie/Approche	5
3.1	Questions	5
3.2	Méthodologie	5
3.3	Limites de la méthodologie	6
4.0	Constatations	8
4.1	À quel point l'IVD est-elle nécessaire/justifiée ?	8
4.2	Dans quelle mesure l'IVD a-t-elle permis d'atteindre les objectifs prévus ? ...	13
4.3	Dans quelle mesure le programme est-il efficace sur le plan des coûts ?	18
4.4	Quels sont les enseignements qui ont été tirés du programme ?	21
5.0	Conclusions	24
6.0	Recommandations	25
	Annexe A : Questions et sous-questions utilisées pour évaluer l'IVD	26
	Annexe B : Bibliographie	27
	Annexe C : Résultats projetés et résultats obtenus dans les villes choisies	29
	Annexe D : Personnes interrogées	38
	Annexe E : Matrice de l'entrevue	40
	Annexe F : Sondage	44

NOTE:

Des changements mineurs ont été apportés à ce rapport pour le rendre plus facilement accessible sur le site Web d'Industrie Canada (y compris l'enlèvement des Annexes tels que la liste et les questionnaires d'entrevues). Les lecteurs 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.

1.0 RÉSUMÉ

Contexte

Dans le cadre de l'Initiative des villes durables (IVD), Industrie Canada (IC) facilite un processus suivant lequel des entreprises canadiennes, des organisations non gouvernementales (ONG) et des municipalités, travaillent avec des villes dans des pays en développement ou dont l'économie est en transition, à résoudre divers problèmes urbains causés par une urbanisation rapide. Un financement de neuf millions de dollars a été affecté en 2002-2003 pour une initiative de trois ans, dans le prolongement d'un projet pilote antérieur. L'objectif consistait à faire participer en tout 17 villes situées en Afrique, en Asie, en Amérique centrale, en Europe de l'Est et en Amérique du Sud.

L'objectif général de l'IVD est d'accroître l'exportation des technologies et services canadiens de développement durable. C'est aussi de

- faire valoir le Canada à titre d'importante source de technologie, de savoir-faire et de produits de développement urbain durable;
- promouvoir le développement de marchés et des débouchés commerciaux pour les entreprises canadiennes;
- favoriser la qualité de vie dans les économies en développement ou émergentes, ainsi que le développement durable;
- faciliter les partenariats d'affaires entre les entreprises, les organisations non gouvernementales (ONG) et le gouvernement pour donner accès aux débouchés du marché.

Principales constatations

L'IVD reste pertinente par rapport aux priorités du gouvernement du Canada et d'Industrie Canada et on considère qu'elle apporte une importante contribution à la résolution d'un problème mondial, sérieux et urgent. On considère généralement que l'approche adoptée pour relever le défi correspond à ce qu'il y a de mieux actuellement sur le plan de la théorie et de la pratique. On a constaté que le processus pouvait être appliqué à diverses situations et donc qu'il pourrait être reproduit dans le cadre d'autres initiatives. L'initiative ne donne pas lieu à des chevauchements ou à des répétitions inutiles d'autres programmes de développement international ou de promotion du commerce et le moins qu'on puisse dire, c'est qu'elle ne profite pas autant qu'elle le pourrait de l'effet de levier de ces programmes.

Depuis sa création, l'IVD a été freinée par ce qui suit :

- un mandat confus qui a donné lieu à un débat stérile (d'après les intervenants interrogés pour l'évaluation) sur la question de savoir si le programme devrait ou non financer la mise en oeuvre des projets. S'agit-il d'un programme de développement commercial ou d'un programme d'aide au développement ? Dans le premier cas, le financement de la mise en

oeuvre n'est pas nécessaire, mais il faudrait peut-être des spécialistes qui pourraient être chargés de repérer les sources de financement et d'organiser le financement. Dans le deuxième cas, un financement est bel et bien nécessaire, de même que des spécialistes en mesure de superviser les projets coûteux ou risqués). *La loi sur le ministère de l'Industrie* confie au Ministre le mandat de l'industrie et de la technologie, du commerce et des petites entreprises. Le Ministre n'a pas de mandat pour l'aide au développement;

- dotation insuffisante;
- le niveau de confiance accordé aux interprètes en raison des compétences linguistiques des membres des équipes urbaines du Canada et des villes participantes;
- application incohérente des critères de sélection des villes;
- incapacité d'approuver efficacement les partenaires canadiens;
- interruptions dans la dotation et le placement organisationnel à IC.

Malgré ces obstacles, le programme a donné lieu à beaucoup de bonne volonté et il a une très bonne réputation auprès de la plupart de ceux qui ont eu un contact prolongé avec lui. Des entreprises et des ONG qui entretiennent des relations avec le programme restent optimistes quant aux avantages qu'elles pourraient en tirer et aux villes avec qui elles travaillent activement. Les résultats n'étaient pas concluants pour ce qui est de la mesure dans laquelle l'IVD a atteint ses autres objectifs. Même si les bases ont été établies, il faudra encore du temps avant d'observer des résultats importants.

Le programme devrait se poursuivre à condition que ses défauts de conception (surtout son mandat) et de fonctionnement (dotation, critères de sélection, approbation) soient corrigés. Pour donner à l'IVD un mandat qui englobe à la fois le commerce et l'aide au développement, il faut en faire officiellement une initiative horizontale, la responsabilité du programme étant confiée à plus d'un ministère.

Recommandations

Il est recommandé que le directeur général des Technologies durables et des industries de service envisage de mettre en oeuvre ce qui suit, si l'IVD est renouvelée :

- clarification et meilleure communication des objectifs de l'IVD afin que tous les intervenants sachent s'il s'agit d'un programme de développement commercial ou d'aide au développement. Si l'IVD est une combinaison des deux, alors il faut établir une initiative horizontale à laquelle participeront des ministères ou des organismes, ou les deux, et qui aura un mandat en conséquence;
- application plus rigoureuse des critères établis de sélection des villes;
- meilleur jumelage des compétences linguistiques du personnel chargé de l'IVD à IC avec les besoins des villes où il travaille;
- meilleure harmonisation du nombre de villes où l'IVD est active et du nombre d'employés de l'IVD.

2.0 CONTEXTE

L'idée de l'Initiative des villes durables (IVD) a d'abord été présentée par le Comité de la politique étrangère et de la durabilité de la Table Ronde Nationale sur l'Environnement et l'Économie (TRNEE) du Canada en prévision et dans le contexte de la rencontre des ministres de l'Environnement tenue en 1997 à l'occasion du Forum de coopération économique Asie-Pacifique. On a reconnu que la population croissante des villes du monde en développement exerce des pressions sur l'environnement naturel et nuit aux économies locales.

Un projet pilote du concept a été lancé au cours de l'automne 1999 et cinq villes, en Argentine, au Brésil, au Costa Rica, en Chine et en Pologne, y ont participé. Un examen du projet pilote publié en octobre 2001 a permis de conclure à l'efficacité de l'IVD et que cette initiative devrait être élargie. Pendant le Sommet mondial sur le développement durable (SMDD) tenu à Johannesburg, en Afrique du Sud, le gouvernement du Canada a annoncé, le 1er septembre 2002, un financement de 9 millions \$ étalé sur trois ans, comme le montre le tableau 1, pour étendre l'envergure de l'IVD. Dans l'intervalle, l'IVD s'est étendue à 11 villes de plus. Elle est maintenant active en Afrique (Algérie, Sénégal, Afrique du Sud et Tanzanie), en Asie (Chine et Mongolie), en Amérique centrale (Costa Rica, Honduras et Mexique), en Europe de l'Est (Pologne et Roumanie) et en Amérique du Sud (Argentine, Brésil et Chili).

Tableau 1 : Financement approuvé pour l'IVD

Tous les chiffres sont exprimés en milliers	2002-2003	2003-2004	2004-2005	Total
Fonctionnement (Crédit 1)	881,8 \$	3 931,7 \$	3 977,2 \$	8 790,7 \$
Locaux (TPSGC)	18,2 \$	118,3 \$	72,8 \$	209,3 \$
Total	900,0 \$	4 050,0 \$	4 050,0 \$	9 000,0 \$

L'IVD donne lieu, dans le cadre d'une coopération et de partenariats, à l'élaboration de stratégies et de solutions intégrées applicables à la gamme des problèmes urbains générés par l'urbanisation rapide. On y parvient grâce à un processus en quatre étapes :

- **recensement des villes.** Le personnel de l'IVD, en consultation avec les principaux intervenants (p. ex., le ministère des Affaires intérieures et du Commerce international, MAECI, l'Agence canadienne de développement international, ACIDI, d'autres organismes du gouvernement, le secteur privé, des organisations non gouvernementales ou ONG et les villes candidates), repère des villes qui pourraient participer à l'initiative. Les principaux critères qui servent à choisir les villes sont les suivants :

- ville située dans un pays en développement ou dans une économie en transition;
- ville qui compte idéalement entre un et cinq millions d'habitants;
- ville caractérisée par une gouvernance progressive et par un engagement, aux échelons supérieurs, à l'égard du développement durable;
- ville où le Canada est déjà présent;
- ville qui a au moins besoin d'une technologie et d'un savoir pouvant être obtenus à partir de sources canadiennes;
- ville en mesure de financer les projets repérés.

En plus des critères de sélection des villes, le processus de sélection visait aussi :

- une bonne répartition des villes participant à l'IVD sur tous les continents;
 - la réalisation des futures priorités internationales prévues par les villes choisies, en ce qui concerne l'aide humanitaire et l'accessibilité du financement, pour permettre à des organisations canadiennes de donner suite aux priorités internationales concordant avec les objectifs et les principes de l'IVD;
 - l'accessibilité au savoir-faire canadien de calibre mondial afin de répondre aux besoins des villes sélectionnées.
- **formation des équipes.** Le personnel de l'IVD détermine quelles sont les entreprises, les municipalités, les provinces, les organisations non gouvernementales et autres qui sont intéressées à participer à l'équipe urbaine et qui en sont capables. L'équipe urbaine se concentre sur la ville participante et travaille avec l'équipe de l'IVD d'Industrie Canada (gestionnaire de l'équipe urbaine et agent de projet) à la préparation d'un plan d'orientation. La conception des projets individuels qui constituent ensemble l'IVD dans une ville donnée, est entièrement confié aux membres de l'équipe urbaine, en partenariat avec le gouvernement municipal et d'autres organisations de la ville qui participe à l'IVD.
 - **préparation du plan d'orientation.** L'objectif de cette étape est de définir et de concevoir des projets de la manière qui répond le mieux aux besoins de la ville. La discussion est axée sur les piliers que sont les déchets solides, l'eau et les eaux usées, le développement économique durable, l'énergie, le transport et la gouvernance¹. Le personnel de l'IVD facilite une série d'ateliers et de discussions en petits groupes pour veiller à ce que les participants canadiens comprennent à fond les problèmes de la ville et les solutions privilégiées. Les

¹Même si certains piliers sont communs à un certain nombre de villes, les principaux piliers correspondant à une ville spécifique varient et ils sont déterminés en consultation avec les hauts dirigeants municipaux, habituellement à l'étape du repérage des villes. Les documents d'approbation du programme indiquaient que les principaux aspects visés étaient l'eau propre, la gestion durable des déchets, l'énergie propre, le transport urbain, le logement, le développement des capacités, la planification urbaine et les télécommunications.

ateliers servent aussi à bâtir la relation entre le client potentiel et les fournisseurs canadiens.

Le processus de préparation du plan d'orientation comporte généralement deux étapes. La première est axée sur les présentations faites par les représentants officiels de la ville et des discussions en groupe avec la ville et des partenaires canadiens. La deuxième étape est la présentation de l'ébauche de protocole par l'équipe canadienne et la vérification effectuée par les représentants officiels de la ville. Cette étape se fait normalement à l'occasion de deux visites distinctes. Le processus donne un document de travail qui est accepté par les représentants de la ville, dans lequel sont décrites les possibilités de future collaboration et qui offre une vision durable de l'avenir.

- ***mise en oeuvre.*** À l'aide du document de travail accepté par les représentants officiels de la ville, les équipes chargées de projets, constituées de représentants du secteur privé et d'ONG et de partenaires du secteur public, sont principalement responsables de travailler avec les équipes urbaines pour atteindre les objectifs spécifiques correspondant à chaque pilier du plan d'orientation. Dans le cadre de ce processus, on élaborera des objectifs et des propositions de projet plus détaillés. La rapidité du traitement d'une proposition dépend de l'analyse de rentabilisation, de la mesure dans laquelle elle peut s'autofinancer au cours d'une période raisonnable ou de la mesure dans laquelle le financement peut être offert à partir de sources locales, nationales ou internationales.

Le gestionnaire de l'équipe urbaine de l'IVD d'IC continue à surveiller dans quelle mesure le projet avance sur la voie conduisant aux objectifs de développement durable de la ville. Les membres de l'équipe de l'IVD participent souvent à la recherche exploratoire de financement, par exemple auprès des institutions internationales ou des investisseurs internationaux.

Ce ne sont pas tous les aspects des villes participantes qui dépendent de la vente de technologies et de services. Des échanges techniques avec des municipalités du Canada ou la formation technique offerte par un établissement d'enseignement ou une organisation professionnelle du Canada constituent le meilleur moyen de développer les capacités.

Le document énonçant le plan d'orientation approuvé peut aussi exiger un savoir-faire qui dépasse celui dont dispose l'équipe urbaine de l'IVD. Le cas échéant, les membres de l'équipe urbaine se procureront le savoir-faire nécessaire auprès du secteur privé, des ONG, du secteur municipal ou de l'enseignement, au Canada. Ce processus est coordonné par le gestionnaire de l'équipe urbaine de l'IVD d'IC.

Le rôle du gouvernement (Industrie Canada/IVD) consiste à élaborer et à maintenir un cadre officiel pour les relations avec les pays choisis et à faciliter les projets. Il ne s'agit pas de financer les projets. Un certain financement a été fourni à l'étape de la préparation du plan d'orientation, pour aider à payer une partie des frais de participation.

En atteignant son objectif général qui est de faire augmenter l'exportation de technologies et de services durables canadiens, l'IVD

- fait valoir le Canada à titre d'importante source de technologie, de savoir-faire et de produits de développement urbain durable;
- fait la promotion du développement de marchés et des débouchés commerciaux pour les entreprises canadiennes;
- favorise la qualité de vie dans les économies en développement ou émergentes, ainsi que le développement durable;
- facilite les partenariats d'affaires entre les entreprises, les organisations non gouvernementales (ONG) et le gouvernement, pour donner accès aux débouchés du marché.

Dans le cadre du processus d'approbation de l'IVD en 2002, on a pris l'engagement de procéder à une évaluation complète de l'IVD. Le présent rapport donne suite à cet engagement. Le comité consultatif des entreprises souhaite aussi que le programme se poursuive. Le processus de renouvellement exige une évaluation récente.

Au moment de prendre une décision au sujet du renouvellement, Industrie Canada devra tenir compte de la décision du gouvernement de déplacer une bonne partie de ses activités internationales vers Commerce international Canada (CICan), qui a été créé en décembre 2003, et du mandat du ministère de l'Industrie. Toutefois, la législation qui crée CICan n'a pas encore été adoptée et on ne s'attend pas à ce qu'elle le soit à court terme.

3.0 MÉTHODOLOGIE/APPROCHE

3.1 Questions

On a posé quatre questions pour les besoins de la présente évaluation :

- à quel point l'Initiative des villes durables est-elle nécessaire/justifiée ?
- dans quelle mesure l'IVD a-t-elle permis d'atteindre les objectifs prévus ?
- dans quelle mesure le programme est-il efficace sur le plan des coûts?
- quels sont les enseignements qui en ont été tirés ?

Des questions spécifiques de l'évaluation ont été tirées de l'ébauche du Cadre de gestion et de responsabilisation axé sur les résultats (CGRR) élaboré pour le programme. Elles figurent dans l'annexe A.

3.2 Méthodologie

L'information nécessaire pour répondre aux questions d'évaluation a été obtenue auprès de diverses sources :

- ***un examen de la documentation*** y compris l'information et les rapports du programme de l'IVD, les documents et les rapports sur les politiques du gouvernement fédéral, les études du projet pilote de l'IVD ou d'autres initiatives analogues d'organisations internationales, des rapports de forums internationaux, des rapports annuels d'organisations internationales, etc. Une liste détaillée de tous les documents examinés au cours de cette évaluation est fournie dans l'annexe B, bibliographie. Un résumé des résultats prévus et des résultats obtenus pour sept villes participant à l'IVD est présenté dans l'annexe C. L'information contenue dans ce résumé provient des feuilles de suivi des projets.
- ***entrevues avec les principaux intervenants*** : le personnel actuel et l'ancien personnel de l'IVD, les membres du comité consultatif des entreprises de l'IVD, des représentants d'autres ministères du gouvernement fédéral y compris du personnel des ambassades canadiennes des pays dont une ville participe à l'IVD, des partenaires issus d'entreprises ou ONG canadiennes et des représentants locaux des villes participant à l'IVD ont contribué à l'évaluation. Des courriels ont été envoyés à cent trente trois personnes identifiées par la gestion et le personnel de l'IVD pour les inviter à participer à une entrevue. Quarante-et-une personnes ont été choisies de cette façon. Douze membres actuels et anciens membres du personnel de l'IVD ont aussi été interrogés (voir dans l'annexe D la liste des personnes interrogées et dans l'annexe E, la matrice employée pour l'entrevue).

- *sondage Web des partenaires canadiens.* Des courriels ont été envoyés à quelque 1500 personnes enregistrées dans la banque de données de l'IVD. Deux cent huit réponses ont été reçues (voir l'annexe F qui contient une copie du sondage employé).
- *les résultats d'une vérification effectuée en même temps que l'évaluation.*

3.3 Limites de la méthodologie

On reconnaît que la méthodologie employée a des limites. Dans le cas d'une évaluation, il est important d'obtenir directement le point de vue des bénéficiaires du programme, p. ex celui des organisations canadiennes qui exportaient des technologies et des services canadiens de développement durable, ainsi que des villes participantes qui cherchaient à améliorer la qualité de la vie et à promouvoir le développement durable dans leur ville. Un témoignage direct est jugé plus fiable qu'une information transmise par un tiers (p. ex., la perspective de la gestion du programme et du personnel). Malgré plusieurs tentatives visant à solliciter une plus grande participation aux entrevues par les représentants locaux des villes participantes, le niveau de participation était trop faible pour permettre de caractériser de manière certaine ce groupe d'intervenants.

Même si la contribution des participants est nécessaire, elle est généralement considérée moins fiable que d'autres mesures potentielles comme la valeur en dollars de l'augmentation des exportations canadiennes, le nombre des débouchés offerts aux organisations participantes pendant cette période ou le nombre de partenariats conclus entre les organisations participantes comparativement à ceux qui ont été créés par des organisations comparables au cours de cette période. Les gens choisis pour participer à des entrevues ou à des sondages sur des programmes comme l'IVD avaient tendance à juger cette expérience généralement positive, surtout lorsqu'ils recevaient un financement pour mener à bien une activité souhaitée. En dehors de ces limites visant la contribution des intervenants, il s'agit souvent de la seule source d'information facilement accessible dans un délai raisonnable ou à un coût raisonnable.

C'était le cas de la présente évaluation. Les données brutes sur des éléments comme le nombre de propositions désignées, le nombre d'organisations canadiennes participant à des projets, le type d'activités, le nombre de partenaires canadiens présents lors des visites initiales et subséquentes dans les villes et le nombre de rencontres avec des institutions financières internationales, sont accessibles à partir des livres de mission technique, des rapports de voyage, des feuilles de suivi des projets et des feuilles de suivi du budget des projets. Il faut toutefois un effort important qui dépasse la portée de la présente évaluation, pour extraire l'information pertinente afin qu'elle se trouve sous une forme utile à la prise de décision de gestion.

Il n'a pas non plus été possible de tirer des conclusions à partir de la taille de la base de données tenue à jour dans le cadre de l'IVD. Au moment de l'évaluation, en janvier 2005, elle contenait environ 1 500 noms. Même si la norme ministérielle a été mise en oeuvre, la structure de fichiers de Microsoft Access ne permet pas de savoir quand des dossiers ont été ajoutés ou quelle est la nature

des changements apportés. Cette information est nécessaire pour surveiller la croissance avec le temps. La croissance du nombre des organisations représentées dans la base de données aurait été plus significative que le nombre de noms. D'après l'information reçue, il y avait presque 900 organisations différentes représentées dans la base de données. Les organisations représentées sont notamment des entreprises du secteur privé, des ONG, des universités, des municipalités, des ministères des gouvernements provinciaux et des ministères ou organismes du gouvernement fédéral.

Environ 15 % des noms contenus dans la base de données sont ceux d'employés du gouvernement du Canada qui travaillent pour l'ACDI, la Société canadienne d'hypothèques et de logement, Patrimoine canadien, Environnement Canada, les Affaires étrangères, Santé Canada, Affaires indiennes et du Nord Canada, Industrie Canada, Commerce international, Ressources naturelles Canada ou Travaux publics & Services gouvernementaux Canada. La direction et le personnel de l'IVD ont été ajoutés à la base de données. Un grand nombre de ces personnes sont des partenaires clés de la mise en oeuvre de l'IVD et elles ont joué un rôle critique, mais le programme ne les visait pas. À notre avis, elles ne devraient pas compter dans une mesure qui vise à montrer l'augmentation des exportations de technologies et de services canadiens de développement durable pour un nombre croissant d'entreprises canadiennes.

En outre, plus de 15 % des courriels qui ont été envoyés à partir de la base de données dans le cadre de l'évaluation ont été retournés sans avoir atteint leur destinataire. Il est essentiel de tenir à jour les adresses des listes d'envoi. Néanmoins, diverses méthodes doivent être employées pour tenir le plus exactement possible à jour les listes d'envoi afin de maximiser le nombre de personnes ou organisations qui recevront des messages au sujet des initiatives et des activités. Un nom que les messages ne peuvent atteindre est inutile. D'autres personnes ont répondu au sondage en indiquant qu'elles ne savaient pas pourquoi le message leur avait été envoyé puisqu'elles ne participaient pas à l'IVD.

Malgré ces limites de la méthodologie, on considère que l'évaluation permet de bien répondre aux questions posées. Naturellement, les participants étaient favorables à un programme auquel ils participent, mais cet enthousiasme était modéré par le fait que les partenaires canadiens, en particulier ceux du secteur privé, devaient payer pour y participer. Ils avaient à payer leurs propres frais de déplacement pour les séances de préparation du plan d'orientation et le salaire du personnel participant. Si le secteur privé considère ce qu'il fait sans valeur, il ne poursuivra probablement pas très longtemps ses activités.

4.0 CONSTATATIONS

Les constatations ont été regroupées par question et sous-question spécifique à l'aide du cadre choisi pour la présente évaluation.

4.1 À quel point l'IVD est-elle nécessaire/justifiée ?

L'IVD concorde avec les objectifs politiques du gouvernement du Canada et elle reste pertinente par rapport aux priorités du gouvernement et d'Industrie Canada.

Dans le *Discours du Trône* du 5 octobre 2004, le gouvernement s'est engagé à poursuivre une stratégie en cinq points pour bâtir une économie encore plus compétitive et durable sur la scène mondiale. La promotion du commerce et de l'investissement a été présentée comme le cinquième pilier de cette stratégie et le gouvernement s'est engagé à améliorer sa capacité pour élargir le commerce international, en insistant particulièrement sur l'Amérique du Nord et les marchés émergents. Il s'est aussi engagé à travailler avec ses partenaires pour intégrer systématiquement le développement durable à la prise de décision, ainsi qu'à travailler avec le secteur privé pour améliorer la commercialisation des meilleures nouvelles technologies environnementales. En montrant le savoir-faire des entreprises canadiennes dans le domaine du développement durable, des technologies et des services connexes pendant ses missions et en créant des partenariats avec les villes sélectionnées, l'IVD donne directement suite à ces engagements.

Le plus récent *Rapport sur les plans et priorités* (RPP) d'Industrie Canada indique clairement que le mandat du Ministère consiste à rendre les Canadiens plus productifs et compétitifs. Il concentre donc ses efforts sur trois résultats stratégiques, notamment une industrie compétitive et des communautés durables. Le RPP contient l'engagement de poursuivre les accomplissements sur le plan du développement durable, de relever les défis et de saisir les débouchés émergents pour assurer un avenir plus durable aux Canadiens. Cet engagement a été pris pour soutenir une vision du Canada à titre de chef de file du développement, de la commercialisation et de l'adoption des outils, pratiques et technologies de développement durable. Les secteurs prioritaires pour les investissements du Ministère sont donc notamment l'énergie et les technologies environnementales, et le Ministère s'engage à définir les actions qui peuvent faire valoir les avantages du Canada. Dans le RPP, l'IVD est citée comme exemple de la prise en compte du développement durable dans les décisions relatives aux investissements et au commerce. De plus, la mise en oeuvre soutenue de l'IVD et son expansion figurent au nombre des points du plan d'action, sous la rubrique correspondant à l'avancement local et à la durabilité mondiale.

En plus de ces documents qui étayaient la pertinence de l'IVD par rapport aux priorités du gouvernement et du ministère, les entrevues ont permis de conclure que l'IVD concorde avec les objectifs actuels de la politique fédérale. Ses gestionnaires et son personnel n'avaient aucun doute à ce sujet. Le personnel des autres ministères du gouvernement est aussi d'avis que le programme concorde avec les priorités actuelles, de même que les membres du comité consultatif des

entreprises, qui étaient souvent d'accord. Les partenaires canadiens de l'IVD et les ONG ont exprimé le même point de vue.

Les intervenants de l'IVD (gestionnaires du programme et personnel, autres ministères du gouvernement, ONG, partenaires canadiens, membres du comité consultatif des entreprises) sont d'avis que le programme reste pertinent.

La gestion et le personnel chargés du programme de l'IVD étaient tous d'avis que l'IVD est non seulement pertinente aujourd'hui, mais qu'elle le restera dans un avenir prévisible. Ils ont signalé qu'il est maintenant reconnu au niveau politique que les villes sont les moteurs de l'économie. Or, il reste de nombreuses villes dont le profil concorde avec l'IVD et qui n'ont pas encore été incluses dans le programme. On a aussi indiqué que le monde en développement continue à s'intéresser au programme et que le nombre de demandes de participation reçues jusqu'à présent est bien plus élevé que ce qui peut être traité. En outre, on a signalé qu'il y a régulièrement une rétroaction favorable de la part des entreprises canadiennes qui participent à l'IVD et qu'on entend dire par les entreprises que l'IVD ouvre la porte à des organisations canadiennes pour des projets non liés à l'IVD grâce aux relations qui ont été nouées dans le cadre de l'IVD. Certaines entreprises qui ont répondu au sondage ont confirmé ce point de vue.

Les entrevues réalisées avec du personnel d'autres ministères du gouvernement (p. ex. l'ACDI, le MAECI - y compris les représentants officiels des ambassades canadiennes dans les « villes de l'IVD », RNCan), les partenaires canadiens de l'IVD/ONG², et les membres du comité consultatif des entreprises ont donné des résultats analogues. Comme dans le cas du personnel de l'IVD, on prévoit que l'IVD restera nécessaire et on confirme l'hypothèse selon laquelle le commerce a un important rôle à jouer dans le développement international. En effet, au cours des entrevues, personne n'a remis en question la pertinence des concepts sur lesquels repose le programme.

Le modèle de l'IVD et son mode de fonctionnement concordent avec la pensée actuelle au sein des institutions et organismes internationaux, au sujet de la manière de relever les grands défis mondiaux.

On a estimé que d'ici une génération, la population urbaine du monde aura augmenté de deux milliards de plus et que 98 % de cette expansion surviendra dans des pays en développement. Dans de nombreuses villes d'Asie et d'Afrique, la population doublera presque d'ici 15 ans. Les institutions et organismes internationaux reconnaissent de plus en plus qu'il est urgent de relever les défis que présente cette vaste migration des pauvres ruraux vers des environnements urbains partout dans les pays en développement.

²Quinze entrevues ont été réalisées auprès d'une gamme de représentants d'entreprises qui avaient participé à l'IVD, de fonctionnaires provinciaux, de banquiers et d'universitaires, et d'un membre du comité consultatif du Premier ministre sur les villes et les collectivités.

Lancée par la Banque mondiale et par le Centre des Nations Unies pour les établissements humains (ONU-Habitat) en 1999, l'Alliance des cités Alliance vise à favoriser de nouveaux outils, des approches pratiques et l'échange du savoir, pour promouvoir le développement économique local. Cette organisation vise à améliorer les conditions de vie des pauvres en milieu urbain grâce à deux principaux types d'intervention :

- Des stratégies de développement urbain (SDU), qui mettent en relation le processus suivant lequel les intervenants locaux définissent leur vision de la ville, analysent ses perspectives économiques et établissent clairement les actions et les investissements prioritaires,
- Restauration des taudis à l'échelle régionale et nationale, afin d'améliorer les conditions de vie de ceux qui y vivent.

Autrement dit, l'Alliance des cités a déterminé que, comme l'IVD, la première étape du développement des villes durables consiste à préparer un plan d'orientation décrivant une vision pour l'avenir et des initiatives ciblées. L'Alliance des cités fait aussi participer directement les intervenants locaux à la préparation de ce plan d'orientation. De même, comme on l'a vu ci-après (voir « Les fondements du programme n'ont pas changé »), le Programme des villes durables de l'ONU-Habitat repose sur les mêmes fondements que l'IVD.

Les fondements du programme n'ont pas changé.

D'après toutes les personnes interrogées, l'approche participative et consultative de l'IVD à l'égard des plans de développement durable urbain et sa mise en oeuvre, grâce à la participation du secteur privé pour mettre en place l'infrastructure de base dont les villes ont besoin pour maintenir et accroître leur prospérité, est aussi valide aujourd'hui qu'elle l'était au moment de la création du programme. En effet, les membres des organisations internationales³ qui ont été interrogés ont signalé une tendance vers plus de partenariats avec le secteur privé et vers la mise en oeuvre de processus de consultation exhaustifs avec de multiples intervenants.

Un examen des rapports actuels présentés par les organisations déterminées à améliorer les conditions de vie des pauvres en milieu urbain (p. ex., Alliance des cités, ONU-Habitat) a permis de confirmer le point de vue des personnes interrogées. Par exemple, la deuxième session du Colloque mondial des villes (ONU-Habitat) on a insisté sur la promotion des partenariats et d'une large participation des intervenants pour résoudre le problème de la pauvreté en milieu urbain. ONU-Habitat offre lui-même un programme des villes durables qui repose sur des approches générales, intersectorielles et participatives. De plus, le rapport annuel 2004 de l'Alliance des cités indique que le système international reconnaît de plus en plus la nécessité de travailler avec *tous* les acteurs, en ce qui concerne les villes et les administrations publiques locales (c'est nous qui soulignons).

³Banque interaméricaine de développement, Alliance des cités, ONU-Habitat et Banque mondiale.

On a posé la question de savoir si les villes participant à l'IVD avaient été bien choisies et en nombre suffisant.

La gestion et le personnel du programme de l'IVD a fait remarquer que certaines des villes participant au programme avaient été mal choisies (p. ex., Qingdao, en Chine, et Ulaanbaatar, en Mongolie - la première parce qu'elle était relativement bien développée et prospère et la deuxième, parce qu'elle était très pauvre et ne pouvait attirer du financement pour des projets. La difficulté et le coût du déplacement jusqu'à Ulaanbaatar ont aussi dissuadé des partenaires canadiens éventuels de participer). D'après eux, les critères de sélection des villes n'avaient pas toujours été appliqués de manière cohérente et les décisions prises de faire participer certaines villes découlaient surtout de considérations autres que celles qui correspondaient aux critères de sélection (p. ex., emplacement géographique, présence active d'un autre ministère du gouvernement). Ils ont aussi dit que d'autres ministères souhaitaient participer davantage au processus de sélection et que les priorités de ces organisations au niveau du choix des villes pourraient différer de celles d'IC.

Le point de vue des autres intervenants de l'IVD à ce sujet était mitigé. Même si aucun d'entre eux ne doutait de la validité des critères de sélection, leurs commentaires sur l'adéquation de certaines villes avaient tendance à concorder avec l'orientation primaire du programme. Ceux qui considéraient l'IVD comme un moyen de développement durable pensait que les villes de l'IVD avaient été bien choisies, en notant qu'il est difficile d'exclure ou de disqualifier des villes et qu'elles devaient être choisies parmi des centaines pouvant profiter de l'IVD. Ceux qui y voyait un moyen de développer le commerce ou de donner à des entreprises canadiennes des débouchés ont remis en question le choix de certaines villes. Leurs préoccupations étaient les suivantes :

- manque de financement ou de partenaires pour investir dans les projets, qu'il s'agisse des projet de la ville ou d'autres organisations;
- instabilité politique/corruption à l'échelle locale;
- manque de motivation pour poursuivre les projets de développement durable à l'échelle de la ville.

Lorsqu'ils ont exprimé ces préoccupations, certains intervenants ont noté que ces problèmes n'étaient peu être pas apparents au moment où les villes avaient été choisies.

Évidemment, les villes elles-mêmes considéraient que leur participation était appropriée.

Le point de vue sur la question de savoir si un nombre suffisant de villes participaient à l'IVD était aussi mitigé. On s'entendait largement pour dire que le nombre de villes dépendait du niveau des ressources, surtout le personnel, qui pouvaient mettre en oeuvre le programme. Certaines personnes pensaient que le nombre de villes était adapté au nombre d'employés. La gestion du programme et le personnel, ainsi que certains membres d'autres ministères du gouvernement et le comité consultatif des entreprises, étaient d'avis que le nombre de villes était plus élevé que celui qui

pouvait être bien desservi par les ressources actuelles⁴. L'ancien DG responsable de l'IVD a indiqué que les niveaux de dotation créait du stress en milieu de travail et que depuis ses longues années au service du gouvernement, il n'avait jamais vu un groupe qui se dévouait autant et pendant de si longues heures.

L'IVD ne donnait pas beaucoup l'impression de chevaucher ou de répéter d'autres programmes canadiens de développement international ou de promotion du commerce.

Les intervenants interrogés considéraient plutôt que l'IVD se démarquait des autres programmes canadiens de développement international et de promotion du commerce, ainsi que d'autres organismes et programmes internationaux. Voici les différences notées :

- Les missions de l'IVD sont davantage focalisées que les missions commerciales typiques et elles visent à établir une relation permanente assortie d'un engagement pluriannuel avec la ville choisie et d'autres partenaires;
- L'IVD part de la détermination des besoins des villes;
- Elle se focalise sur des dossiers ponctuels (p. ex., eau propre, gestion des déchets), contrairement à une mission commerciale générique;
- Elle est axée sur les capacités et les organisations canadiennes, contrairement à d'autres organisations internationales qui peuvent avoir des activités analogues à celles de l'IVD, mais sans chercher à promouvoir les intérêts canadiens;
- Elle vise à inclure les petites et moyennes entreprises (PME) ainsi que les grandes organisations;
- Elle est axée à la fois sur la planification et sur la mise en oeuvre, qu'il s'agisse de projets de grande ou de petite envergure.

Au lieu de donner l'impression de chevaucher ou de répéter d'autres programmes canadiens, l'IVD donnait celle de ne pas obtenir suffisamment, par effet de levier, auprès d'autres programmes gouvernementaux canadiens de développement commercial ou international et de ne pas donner lieu à des économies potentielles. Une coordination accrue était jugée souhaitable - par exemple, on avançait que l'IVD pourrait constituer un bon outil pour développer des projets où l'ACDI souhaiterait peut-être investir ou encore que cet organisme souhaiterait mettre en oeuvre. Toutefois, on reconnaissait que les activités de l'ACDI se déroulaient plutôt en milieu rural et que cet organisme n'était pas très réceptif aux projets de faisabilité qui ont prédominé jusqu'à présent dans

⁴ On a noté que l'ACDI demandait 20 ETP à son point culminant, en 2003-2004, mais que ce niveau de dotation n'a jamais été atteint, en partie à cause de la décision de prolonger le programme jusqu'en 2005-2006, et pour qu'une partie des 9 millions \$ approuvés puisse être utilisée au cours d'une quatrième année. Les décisions prises par la haute direction à l'époque exigeaient que les postes soient dotés par affectation à l'intérieur du Secteur, ce qui influait directement sur la capacité de l'IVD d'obtenir les niveaux de dotation prévus.

le cadre de l'IVD. On a laissé entendre que l'intégration d'un programme comme le PCF⁵ de l'ACDI à l'IVD ou à une initiative reproduisant le modèle de l'IVD dans d'autres secteurs, pourrait constituer un moyen très efficace de saisir des possibilités de commerce international pour les PME canadiennes.

Moins de 20 % des répondants au sondage étaient d'accord ou tout à fait d'accord pour dire qu'il y avait une répétition inutile des efforts, mais presque 75 % des répondants étaient d'accord ou tout à fait d'accord pour dire que l'IVD complète d'autres programmes canadiens de développement international ou de promotion du commerce. Cette tendance a été observée dans tous les types d'organisations sondées (entreprise constituée en société, entreprise individuelle, sociétés collectives, organismes à but non lucratif et gouvernement) et niveau de participation au programme (a décidé de ne pas participer après l'avoir envisagé, s'est retiré après avoir participé à la préparation du guide d'orientation, a participé dans au plus deux villes, a participé dans trois à cinq villes, a participé dans au moins six villes).

4.2 Dans quelle mesure l'IVD a-t-elle permis d'atteindre les objectifs prévus ?

Les points de vue sur la question de savoir si l'IVD avait réussi à rejoindre les groupes visés différaient selon qu'il s'agissait de celui d'une personne directement responsable de l'exécution du programme ou de l'un des autres intervenants multiples de l'IVD.

La gestion du programme de l'IVD et le personnel ne se sont pas prononcé sur la question de savoir si le programme avait rejoint les villes ciblées - celles qui comptent 1 à 5 millions d'habitants dans les économies en développement ou émergentes. Ils étaient clairement d'avis qu'il existe de nombreuses autres villes où le programme pourrait être positionné, mais ils étaient un peu déçus par la capacité des entreprises canadiennes de réagir et trouvaient qu'ils avaient échoué auprès de ce groupe (organisations canadiennes pour lesquelles la promotion du développement des marchés et des débouchés commerciaux est possible). L'approche, consistant d'abord à repérer une ville et à cerner ses besoins, a été remise en question et on a avancé qu'il serait peut-être préférable de déterminer d'abord quelles sont les points forts canadiens, puis les endroits où ces atouts sont nécessaires.

Les autres intervenants (autres ministères du gouvernement, ONG/partenaires canadiens et membres du comité consultatif des entreprises) étaient beaucoup plus positifs à l'égard de la capacité de l'IVD de rejoindre les villes ciblées. À cet égard, ils étaient invariablement d'avis que l'IVD avait rejoint le groupe visé.

⁵Le Programme de coopération industrielle de l'ACDI (PCI de l'ACDI) offre du financement aux entreprises canadiennes qui prévoient avoir des activités durables dans des pays en développement ou en transition.

On a aussi noté des opinions divergentes sur la question de savoir si l'initiative avait réussi à promouvoir l'image du Canada comme une importante source de technologie, de savoir-faire et de produits destinés au développement durable urbain.

Le seul groupe d'intervenants ayant régulièrement, sinon toujours, exprimé lors des entrevues le point de vue que l'IVD avait réussi à promouvoir l'image de marque du Canada à ce titre était celui des ONG/partenaires canadiens. Les autres intervenants, ainsi que la gestion et le personnel de l'IVD, ont exprimé des points de vue plus divergents. Certains ont indiqué avoir manqué la cible et qu'il faudrait déployer davantage d'efforts pour réussir et pour que le Canada et les entreprises canadiennes se démarquent des concurrents. D'autres estimaient que le processus avait commencé, mais qu'en raison du petit nombre de projets mis en oeuvre, et du fait que la plupart des travaux concernaient des petites entreprises de services, il faudrait davantage de temps et d'effort. D'autres encore avaient l'impression que l'IVD avait réussi à cet égard.

Ce genre de points de vue a été exprimé par tous les groupes d'intervenants, sauf comme on l'a indiqué, par les ONG/partenaires canadiens, dont les deux tiers ont répondu qu'ils étaient d'accord ou tout à fait d'accord que le Canada est reconnu comme une source importante. En fait, le pourcentage des personnes en accord ou tout à fait d'accord avait tendance à augmenter proportionnellement au niveau de participation au programme (même si 61 % de ceux qui n'avaient pas participé après avoir envisagé le programme étaient aussi d'accord ou tout à fait d'accord, ce qui permet de supposer que les répondants avaient une conviction pré-existante à ce sujet).

La plupart des intervenants étaient d'avis qu'il était irréaliste de s'attendre à ce que l'IVD permette d'améliorer la qualité de vie de manière mesurable dans le monde en développement et dans les villes des économies émergentes, tout en favorisant le développement durable compte tenu de la durée actuelle du programme.

L'IVD vise entre autre à assurer une croissance urbaine durable et donc à améliorer la qualité de vie des citoyens dans le monde en développement. Cet objectif était largement considéré à la fois par la gestion, par le personnel du programme et par tous les intervenants de l'IVD, comme un objectif à long terme, qui ne peut être mesuré à l'étape actuelle de la mise en oeuvre des projets de l'IVD, particulièrement en raison des obstacles historiques et culturels présents dans de nombreuses villes. Plusieurs étaient toutefois d'avis que l'IVD prépare le terrain, par ses travaux, et que les rencontres avec divers groupes locaux et la sensibilisation au développement durable constituent une importante étape sur la voie conduisant à ce but.

On s'entendait largement pour dire que l'IVD avait permis de promouvoir des possibilités de développement commercial, malgré le nombre relativement peu élevé d'arrangements commerciaux concrets pris dans de nouveaux marchés depuis la création du programme.

La gestion et le personnel du programme, les membres du comité consultatif des entreprises, les représentants d'autres ministères du gouvernement et les ONG/partenaires canadiens étaient tous

d'accord pour dire que l'IVD fait valoir les possibilités de développement commercial. Le programme était considéré particulièrement utile à cet égard pour les PME, qui avaient obtenu un accès aux fonctionnaires et dirigeants politiques locaux inaccessibles autrement à ces organisations de l'avis de presque tous les intéressés interrogés. En avril 2005, la gestion de l'IVD estimait que des projets potentiels d'une valeur de 2 milliards \$ avaient été repérés par suite de l'IVD, pour lesquels un financement de 44 millions \$ avait été obtenu⁶.

On a posé la question de savoir si ces débouchés allaient donner lieu à des arrangements commerciaux. La gestion et le personnel du programme étaient d'avis que c'était le cas puisque de nombreux projets en étaient seulement à leurs débuts. D'autres voyaient des obstacles qui ne seraient pas facile à surmonter. Ces obstacles étaient notamment le manque de financement pour donner suite aux projets possibles, la concurrence livrée par des organisations d'autres pays développés (qui pourraient avoir un soutien financier de leurs gouvernements) et les capacités des PME participantes d'entreprendre les projets substantiels d'infrastructure figurant dans certains des plans d'orientation.

Une analyse des feuilles de suivi des projets correspondant à sept des 16 villes⁷ (voir l'annexe C) a montré que la valeur des projets éventuels était estimée à plus de 600 millions \$ par le personnel, peu de projets ayant dépassé l'étape de la planification. La valeur totale des projets terminés de 2002 à 2005⁸ est d'environ 22 millions \$. Ce total comprend un projet d'une valeur de 15,3 millions \$. Cependant, on ne sait pas dans quelle mesure ce projet est directement lié à l'IVD puisqu'il consistait à installer des stations de surveillance hydro-météorologique le long des grands cours d'eau et de leurs affluents partout dans le pays.

Peu importe les questions entourant le nombre des projets potentiels qui seront réalisés, le sondage a révélé que les ONG/partenaires canadiens restaient optimistes au sujet des possibilités offertes par l'IVD :

- plus de 66 % des répondants étaient d'accord ou tout à fait d'accord pour dire que l'IVD créait pour les entreprises canadiennes des possibilités qui n'existeraient pas autrement. Cette constatation s'appliquait peu importe la taille de l'organisation (p. ex., le nombre de réponses favorables ou très favorables variait d'un « minimum » de 61 % dans les organisations comptant au moins 1000 employés, à un « maximum » de 82 % dans les organisations comptant 250 à 999 employés). Cette proportion avait aussi tendance à augmenter avec le degré de participation dans des villes de l'IVD, même si ici aussi, les organisations qui

⁶Les chiffres indiqués reposent sur des estimations préparées par les chefs d'équipe urbaine de l'IVD. Ils n'ont pas été validés de manière indépendante.

⁷D'après la gestion de l'IVD, les sept villes sélectionnées avaient, au mois d'avril 2005, des projets potentiels totalisant 1,56 milliard \$. Un financement garanti de 42,3 millions \$ avait été obtenu pour ces projets.

⁸Les feuilles de suivi comprenaient des projets datant d'avant le 1er septembre 2002, annonçant l'initiative évaluée dans la présente étude.

- avaient envisagé de participer à l'IVD, mais qui avaient décidé de ne pas le faire étaient aussi de cet avis (60 % en accord/tout à fait en accord);
- une nette majorité des répondants (44,6 %, avec 26 % de réponses neutres) étaient d'accord ou tout à fait d'accord pour dire que la participation à l'IVD avait permis à leur organisation de se positionner en fonction d'une future croissance. Cette réponse avait été donnée peu importe la taille de l'organisation et elle était liée au niveau de participation dans des villes de l'IVD, les répondants ayant participé dans au moins 6 villes étant d'accord à l'unanimité;
 - une nette majorité des répondants qui avaient participé à l'IVD dans au moins trois villes étaient d'accord ou tout à fait d'accord pour dire que leur participation à l'IVD avait eu un impact financier positif sur leur organisation. Il n'est pas surprenant que cette opinion n'ait pas été partagée par les répondants qui avaient décidé de ne pas y participer après avoir envisagé de le faire, ou qui n'avaient participé qu'aux séances de préparation des plans d'orientation : ils étaient ou bien neutres, ou bien en désaccord ou tout à fait en désaccord (ils n'avaient pas participé après avoir envisagé de le faire, ils avaient participé uniquement aux séances de préparation des plans d'orientation, respectivement).

La plupart des intervenants s'entendaient aussi pour dire que l'IVD avait facilité les partenariats entre les entreprises, les ONG et les gouvernements.

Tous les intervenants interrogés (gestion et personnel du programme, autres ministères du gouvernement, membres du comité consultatif des entreprises et ONG/partenaires canadiens) s'entendaient pour dire que l'IVD avait facilité la formation de partenariats en réunissant au même endroit et en même temps des groupes divers ayant des intérêts communs. Ils étaient toutefois nombreux à signaler que la formation des partenariats dépendait en fait de l'intérêt et de la volonté des participants à partager l'information et le savoir-faire à cette fin.

Les résultats du sondage confirmaient ce point. Les points de vue sur la question de savoir si au point où en est le programme l'IVD a donné lieu à des partenariats dépendait du degré de participation des répondants aux villes de l'IVD :

- même si tous les répondants qui avaient participé dans au moins six villes étaient d'accord ou tout à fait d'accord pour dire que la participation à l'IVD avait nettement fait augmenter le nombre de leurs partenariats d'affaires, leur pourcentage diminuait régulièrement au fur et à mesure que la participation à l'IVD diminuait aussi (jusqu'à 7 % pour ceux qui avaient envisagé de participer à l'IVD mais qui ne l'ont pas fait);
- environ les deux tiers des répondants qui avaient participé dans au moins une des villes de l'IVD étaient d'accord ou tout à fait d'accord pour dire qu'ils avaient pu saisir des possibilités d'affaires non liées à l'IVD avec des partenaires qu'ils avaient rencontré grâce à leur participation à l'IVD. Aucun de ceux qui avaient participé et qui s'étaient retirés après la préparation du plan d'orientation n'étaient d'accord avec cette affirmation.

Aucun des intervenants interrogés n'était d'accord pour que l'IVD prenne fin.

Tous les intervenants interrogés (gestion et personnel du programme, membres des organisations internationales et du comité consultatif des entreprises, ONG/partenaires canadiens et représentants d'autres ministères du gouvernement) souhaitaient que l'IVD se poursuive sous une forme ou une autre. Plusieurs ont avancé qu'il s'agissait d'un programme différent de tous les autres du gouvernement canadien et qui devrait d'après de nombreux intervenants être élargi (à condition que des ressources supplémentaires soient rendues accessibles pour soutenir une expansion des activités). Quelques intervenants ont pensé que l'IVD devrait être confiée à des sous-traitants, sans que change le niveau actuel des ressources, pour que le personnel puisse focaliser ses efforts.

Même si la poursuite de l'IVD était approuvée, on réclamait des changements. En effet, presque tous les groupes souhaitaient que l'IVD se poursuive, mais ils pensaient aussi que des changements étaient nécessaires. Ces changements étaient les suivants :

- fournir du financement pour soutenir la mise en oeuvre des projets;
- veiller à ce que la taille du programme soit ajustée (augmentée ou diminuée) en fonction du personnel disponible;
- clarifier et préciser la raison d'être du programme (s'agit-il d'un programme d'aide au développement ou d'un programme de soutien industriel ?) et les résultats;
- réexaminer la manière de choisir les entreprises participant aux missions, pour qu'elles correspondent aux points forts du Canada;
- étendre son orientation au-delà des villes vers les régions;
- améliorer la coordination avec d'autres ministères, comme l'ACDI.

Les résultats des entrevues avec les intervenants concordaient avec ceux du sondage. Les deux tiers des répondants n'était pas d'accord ou pas du tout d'accord pour que le gouvernement mette fin au programme. En fait, les seuls répondants qui pensaient que le programme devrait prendre fin étaient ceux qui avaient participé à la préparation du plan d'orientation, mais qui s'étaient retirés de l'IVD. Même parmi eux, cette marge favorisant la fin du programme était étroite (c.-à-d., 43 % contre 39 %, avec 18 % de réponses neutres). À tous les autres niveaux de participation, la majorité était clairement en faveur de l'IVD.

La réponse à la question de savoir si, compte tenu de ce que les répondants savaient maintenant de l'IVD, ils recommanderaient que leur organisation y participe, favorisait aussi la poursuite du programme. Presque les deux tiers (62 %) étaient d'accord ou tout à fait d'accord à cet égard. C'était le cas même des répondants qui avaient envisagé de participer à l'IVD, mais qui ne l'avaient pas fait, la participation étant recommandée dans 57 % des cas et dans 100 % des cas pour les répondants ayant participé dans au moins six villes.

4.3 Dans quelle mesure le programme est-il efficace sur le plan des coûts ?

La gestion et le personnel de l'IVD, ainsi que ses autres intervenants sont d'avis que le programme a permis des accomplissements considérables malgré les difficultés rencontrées depuis sa création. Ils pensent aussi que plusieurs aspects peuvent être améliorés.

Au début de ses activités, l'IVD devait se rendre visible et crédible à l'intérieur du gouvernement fédéral et au sein de la communauté internationale. Son premier directeur général est réputé avoir inlassablement promu le programme et, en compagnie d'un personnel considéré très travailleur et dévoué, avoir réussi à convaincre les ministères et les partenaires du gouvernement fédéral à participer au programme et à le soutenir. Le déploiement prévu de l'initiative dans 17 villes, en l'espace de deux ans s'est concrétisé en grande partie⁹, et une base de données de personnes-ressources a été créée. Plusieurs intervenants ont décrit tout ce que l'IVD avait réussi à accomplir avec un budget très limité.

L'IVD est devenue une modèle reproductible et applicable au développement du commerce et aux échanges bilatéraux avec des homologues internationaux. Elle a permis de montrer que le processus d'élaboration d'un plan d'orientation pouvait être reproduit dans des conditions et des circonstances variées. L'IVD a permis d'élaborer et de tester sur le terrain un processus de compréhension, d'élaboration de relations et d'établissement d'un protocole pour le développement de partenariats prolongés, tant avec des homologues étrangers qu'avec des partenaires canadiens. On peut présumer que ce processus peut être appliqué aux échanges commerciaux et bilatéraux dans un certain nombre d'autres secteurs comme l'agriculture, l'environnement, l'infrastructure, etc. ainsi que dans la plupart des régions du monde.

Si la gestion et le personnel de l'IVD étaient considérés comme l'une de ses plus grandes forces, le personnel ou plutôt le manque de personnel suffisant, ont été aussi considérés comme une sérieuse faiblesse. D'après le personnel actuel, le programme n'a jamais reçu de ressources aux niveaux prévus. Une comparaison des dépenses réelles et des dépenses prévues a confirmé que ce n'était pas le cas. Seul un des postes prévus de gestionnaire régional a été doté et l'agent de liaison, des finances et de l'évaluation était aussi chargé du projet pour des villes spécifiques. Le personnel en place a été surchargé de sorte que le nombre de personnes responsables de chaque ville était moins élevé que prévu. On trouvait que ceci ne laissait pas suffisamment de temps pour entreprendre des activités considérées importantes, comme la recherche de financement pour les projets définis dans les plans d'orientation. La charge de travail nécessaire imposée au personnel recruté ou affecté au programme a contribué au roulement de personnel qui a brisé la continuité de la mise en oeuvre, comme les changements organisationnels à IC. De plus, le calendrier du DG et du directeur/chef d'équipe, combiné à l'absence d'autorité déléguée (en partie, parce que les postes demandés n'avaient pas été dotés), a donné l'impression qu'il y avait des retards et des engorgements au niveau de la prise de décision.

⁹Au mois de mars 2005, l'IVD était active dans seize villes.

Les communications concernant l'IVD pourraient être améliorées. En plus de mieux promouvoir le programme au Canada, on avait l'impression que les exigences permettaient de mieux faire connaître l'initiative dans les villes et à mieux gérer leurs attentes de ce que le programme offre et n'offre pas (c.-à-d., que le gouvernement canadien ne finance pas les projets définis dans les plans d'orientation).

Des problèmes de langue se sont posés d'une part au niveau de la traduction des documents des villes où les langues employées sont plus rares et d'autres part, au niveau des capacités des participants à la mission. Dans plusieurs villes, très peu de membres du gouvernement local ou de l'administration locale parlaient français ou anglais. Les membres de l'équipe d'IC et les partenaires canadiens ne parlaient pas toujours la langue locale.

Comme on l'a noté, le manque de financement permettant de faire passer les projets de l'étape conceptuelle à la mise en oeuvre a été considéré comme un obstacle à la capacité d'aller plus loin qu'ouvrir la porte à des débouchés.

Le point de vue des intervenants de l'IVD sur la question de savoir si le financement combiné pour l'IVD était approprié et suffisant était mitigé et rendu plus complexe par le fait que le programme n'avait pas permis d'utiliser toutes les affectations salariales prévues.

La plupart des intervenants interrogés étaient d'accord pour dire que l'argent à la disposition de l'IVD avait été bien dépensé, même s'ils ne pouvaient donner une opinion éclairée au sujet du financement combiné (c.-à-d. s'il aurait fallu un financement uniquement pour le salaire et les frais de fonctionnement, comme c'était le cas, ou s'il aurait aussi fallu un financement pour des subventions et des contributions).

Quant à la question de savoir si davantage de fonds auraient dû être utilisés pour les salaires ou pour les frais de fonctionnement comme les déplacements et la traduction, elle a été considérée futile puisqu'il n'était pas possible de convertir le financement des salaires en financement de fonctionnement. De plus, plusieurs personnes ont noté que les fonds affectés aux salaires n'avaient pas pu être tous utilisés. Ils ont en partie été désaffectés pour couvrir des pénuries ailleurs au Secteur de l'industrie à cause des retraites moins nombreuses et du recrutement visant à remplacer le nombre de départ à la retraite prévu.

Les avis étaient partagés en ce qui concerne la question de savoir s'il aurait fallu un financement pour les subventions et les contributions. D'après certains, il aurait été plus facile de mener à bien des études de faisabilité des projets au moyen d'un tel mécanisme de financement (ces études ont été faites dans le cadre de contrats, considérés un traitement onéreux et laborieux). D'autres reconnaissaient que les subventions et les contributions auraient entraîné des frais généraux supplémentaires importants.

Plus important encore, on s'inquiétait du fait que si des subventions et des contributions étaient accessibles, elles dissuaderaient les entreprises d'engager leurs propres ressources pour saisir des occasions. Au niveau de soutien accessible pour aider les entreprises à saisir des occasions, de nombreuses PME négligeraient cet aspect, en signalant que le soutien reçu ne couvrait pas entièrement les coûts.

En somme, le seul aspect de la demande relative au financement sur lequel les répondants étaient généralement d'accord, mais pas à l'unanimité, c'est qu'il devrait y en avoir davantage et qu'il faudrait choisir un mécanisme quelconque qui permette d'en obtenir davantage.

La plupart des intervenants interrogés étaient satisfaits de la conception de base du programme, mais ils ont proposé des améliorations.

Les notions sur lesquelles repose le programme - focalisation sur les villes des économies en développement et en émergence, qui comptent un à cinq millions d'habitants, évitement des villes, participation d'intervenants multiples à l'élaboration d'un plan d'orientation urbain, création de partenariats pour mettre en oeuvre des projets prévus dans le plan d'orientation - étaient toutes considérées comme des forces du programme qui devraient être préservées. Les améliorations proposées étaient les suivantes :

- ajuster les critères de sélection des villes afin d'inclure une évaluation de la stabilité des gouvernements locaux et des administrations locales, ainsi que de permettre à la ville d'obtenir du financement. La gestion du programme et le personnel ont exprimé le point de vue que dans de nombreuses villes, les changements de gouvernements et d'administrations sont plus rapides que la mise en oeuvre des projets, qui peuvent prendre au moins cinq ans. Lorsque des élections ont lieu tous les trois ans, comme c'est le cas dans de nombreuses villes, un changement d'administration peut vouloir dire qu'il faut recommencer à zéro l'IVD. Il faudrait donc évaluer ou bien la possibilité que les représentants officiels restent en place après des élections, ou bien, si c'est improbable, prolonger la période d'activité de l'IVD dans une ville, à cinq ou six ans. De plus, la cote de crédit de la ville et sa capacité d'obtenir du crédit devraient être examinées - il semble inutile de prendre un engagement avec une ville qui n'est pas en mesure de financer le plan d'orientation, surtout compte tenu du fait que ce financement ne peut pas non plus être obtenu dans le cadre de l'IVD. Pour répondre à ce besoin d'évaluer le crédit/financement de la ville, le programme devrait disposer d'un agent permanent affecté à cette fonction;

- exercer une plus grande prudence pour sélectionner ses partenaires canadiens de manière à veiller le plus possible à ce qu'ils disposent des forces techniques et financières pour rendre leur participation significative¹⁰;
- assurer la continuité de la dotation de l'IVD. On a signalé qu'un grand nombre d'employés actuels étaient affectés temporairement à l'IVD et que le départ était prévu pour le 31 mars 2005;
- en coordonnant davantage les activités de l'IVD et d'autres ministères comme l'ACDI et le MAECI de manière à mieux connaître la ville avant d'y envoyer une mission. L'information ainsi recueillie serait notamment la cote de crédit de la ville et son accès à un financement, sa culture et ses attitudes à l'égard du développement durable, sa réceptivité à l'égard du Canada et des entreprises canadiennes, ainsi que la présence éventuelle d'autres activités canadiennes de développement à proximité. Plusieurs personnes ont considéré l'ACDI comme l'un des principaux ministères avec lequel l'IVD devrait coordonner ses activités, même si on a reconnu que la focalisation de l'ACDI et ses forces semblent plus rurales qu'urbaines;
- en offrant une présence soutenue de l'IVD dans les villes choisies dans le cadre de l'IVD, de façon à pourvoir assurer une coordination et une collaboration à l'échelle locale pour les projets de préparation des plans d'orientation.

De plus, le fait de gérer des cultures, des priorités et des systèmes de récompenses divers en présence d'intervenants multiples a été considéré comme un important défi, mais un défi nécessaire et incontournable.

4.4 Quels sont les enseignements qui ont été tirés du programme ?

On a demandé aux personnes interrogées de parler des facteurs qui ont facilité la mise en oeuvre de l'IVD et des facteurs qui ont nui à son exécution.

¹⁰En pratique, cette suggestion est difficile à mettre en oeuvre. Si elle l'était, il pourrait en découler des responsabilités légales. D'autres efforts déployés par des gouvernements pour mesurer le rendement des fournisseurs ont eu un succès très limité. Travaux publics et Services gouvernementaux Canada a par exemple, promulgué une Politique sur le rendement des fournisseurs en vigueur depuis le 1er septembre 1996 pour surveiller le rendement des fournisseurs dans le cadre de tous les contrats en réponse à des observations du vérificateur général du Canada en 1991 et en 1994. Très peu d'entreprises ont été reconnues comme ayant un mauvais rendement en regard de cette politique. En réponse à de récents problèmes, la PRF a été renforcée et une ébauche révisée a été présentée pour le 31 mars 2005. Si les organisations participantes étaient officiellement « approuvées », le Canada pourrait être tenu responsable en cas de problème. Le moyen le plus facile d'atténuer le risque consiste à n'approuver officiellement aucun des partenaires canadiens.

Voici les *facteurs qui auraient facilité l'exécution de l'IVD* :

- structure employée pour l'exécution du programme dans les villes
 - capacité des partenaires canadiens de travailler avec les maires et les municipalités pour cerner les besoins. Les villes ne savent pas toujours dès le début ce dont elles ont besoin.
 - groupes du pays hôte réunis dans la même pièce pour discuter, dans certains cas pour la première fois
 - approche d'équipe
 - participation active de l'ambassade canadienne
 - capacité d'adapter l'exécution aux besoins spécifiques des villes
 - intervenants multiples (industrie, universités et gouvernement) qui réfléchissent à l'avenir des villes. Ceci ne se fait que dans quelques pays (Australie, États-Unis et Canada);
 - choix d'un créneau approprié. Les gros marchés étaient déjà pris et ils ont été généralement évités dans le cadre de l'IVD.
- rôle du gouvernement canadien
 - le soutien du gouvernement canadien a offert un contrepoids aux attaches historiques politiques des pays hôtes
 - l'effet de levier de la bonne réputation du Canada à l'étranger a joué
- gestion et personnel qui ont mis au point et mis en oeuvre le programme
 - attitude très axée sur l'entrepreneurship de ceux qui ont créé le programme
 - la gestion de l'IVD et le personnel n'étaient pas trop bureaucratiques
 - talent et engagement du personnel de l'IVD
- Structure des missions
 - Les partenaires de l'IVD reviennent plus d'une fois. À leur départ, ils parlent déjà de leur prochaine visite. De nombreuses missions commerciales n'ont lieu qu'une fois et il n'y a pas de suivi.
 - bonne identification des partenaires stratégiques
- Certaines villes
 - les champions locaux ont été bien choisis
 - présence d'une aide locale (p. ex., ambassade canadienne ou chambre de commerce) pour organiser les rencontres

Voici les *facteurs qui ont nui à l'exécution du programme* :

- financement
 - une source de financement est nécessaire pour donner des résultats;
 - attente de la part des villes que le programme est assorti du financement nécessaire à sa mise en oeuvre
 - manque de financement suffisant pour les déplacements. L'IVD doit mettre en place des ressources à l'étranger

- l'IVD doit rajuster les attentes, puis offrir des mécanismes de financement ou aider à trouver du financement après-coup
- gestion du programme de l'IVD
 - programme est trop dispersé;
 - manque de connaissances techniques de l'IVD
 - déplacement des agents de l'IVD d'une ville à une autre empêchant de bâtir la confiance et de développer des relations
 - manque de professionnalisme
 - relation apparemment tendue avec l'ACDI
 - durée trop courte du programme, de 2-3 ans. Il faut un horizon de 5-7 ans
 - l'appel pour la dotation lancé au début de 2003 était limité au Secteur de l'industrie
 - manque de personnel d'IC capable de parler la langue courante dans les villes hôtes
- problèmes dans la ville choisie
 - problèmes politiques dans la villes participant à l'IVD, situation locale changeante;
 - installations physiques dans les pays hôtes
 - manque de compréhension de la culture locale, p. ex., personne dans la ville ne dit « non » mais personne ne s'engage
 - manque de personnes capables d'élaborer des projets dans certaines parties du monde
 - mauvaise compréhension de son rôle. La ville peut être habituée à recevoir de l'aide plutôt qu'à élaborer des projets qui répondent aux besoins
 - mauvais ajustement au programme. La ville pourrait avoir été choisie pour être « annonçable ».
- partenaires
 - formation nécessaire en efficacité interculturelle
 - certains des participants ne possèdent pas de solides titres de compétences techniques ou financiers. Il est difficile de les empêcher de participer
- incertitude face à la continuité du programme. Il est possible que certains aient remis en question le déploiement de l'effort nécessaire au développement d'une relation alors qu'ils avaient l'impression que l'initiative allait peut-être prendre fin.

5.0 CONCLUSIONS

L'IVD reste pertinente par rapport aux priorités du gouvernement du Canada et d'Industrie Canada. On considère qu'elle contribue beaucoup à relever un défi mondial sérieux et urgent. Son approche à l'égard de ce défi est largement considéré comme le reflet de ce qu'il y a de mieux en théorie et en pratique. Elle a permis de montrer que le processus de préparation des plans d'orientation pouvait être reproduit dans une large gamme de situations et appliquée à d'autres initiatives. Elle ne donne pas lieu à un chevauchement ni à une répétition d'autres programmes canadiens de développement international ou de promotion du commerce et elle ne permet pas d'obtenir autant qu'elle le pourrait de ces programmes.

L'efficacité de l'IVD a été perturbée depuis sa création par ce qui suit :

- un mandat confus qui a donné lieu à un débat stérile (d'après les intervenants interrogés pour l'évaluation) sur la question de savoir si le programme devrait ou non financer la mise en oeuvre des projets. S'agit-il d'un programme de développement commercial ou d'un programme d'aide au développement ? Dans le premier cas, le financement de la mise en oeuvre n'est pas nécessaire, mais il faudrait peut-être des spécialistes qui pourraient repérer des sources de financement et organiser le financement. Dans le deuxième cas, un financement est bel et bien nécessaire, de même que des spécialistes qui peuvent superviser des projets coûteux ou risqués). Le ministère de l'Industrie confie au Ministre le mandat de l'industrie et de la technologie, du commerce et des petites entreprises. Le Ministre n'a pas de mandat pour l'aide au développement;
- dotation insuffisante;
- le niveau de confiance accordé aux interprètes en raison des compétences linguistiques des membres des équipes urbaines du Canada et des villes participantes;
- application incohérente des critères de sélection des villes;
- incapacité d'approuver efficacement les partenaires canadiens;
- interruptions dans la dotation et le placement organisationnel à IC.

Malgré ces obstacles, le programme a donné lieu à beaucoup de bonne volonté et il a une très bonne réputation auprès de la plupart de ceux qui ont eu un contact prolongé avec lui. Des entreprises et des ONG qui entretiennent des relations avec le programme restent optimistes quant aux avantages qu'elles pourraient en tirer et aux villes avec qui elles travaillent activement. Les résultats n'étaient pas concluants pour ce qui est de la mesure dans laquelle l'IVD a atteint ses autres objectifs. Même si les bases ont été établies, il faudra encore du temps pour observer des résultats importants.

Le programme devrait se poursuivre à condition que ses défauts de conception (surtout son mandat) et de fonctionnement (dotation, critères de sélection, approbation) soient corrigés. Pour donner à l'IVD un mandat qui englobe à la fois le commerce et l'aide au développement, il faut en faire officiellement une initiative horizontale, la responsabilité du programme étant confiée à plus d'un ministère.

6.0 RECOMMANDATIONS

Il est recommandé que le directeur général des Technologies durables et des industries de service envisage de mettre en oeuvre ce qui suit si l'IVD est renouvelée :

- clarification et meilleure communication des objectifs de l'IVD afin que tous les intervenants sachent s'il s'agit d'un programme de développement commercial ou d'aide au développement. Si l'IVD est une combinaison des deux, alors il faut établir une initiative horizontale à laquelle participeront des ministères ou des organismes, ou les deux, et qui aura un mandat en conséquence;
- application plus rigoureuse des critères établis de sélection des villes;
- meilleur jumelage des compétences linguistiques du personnel chargé de l'IVD à IC avec les besoins des villes où il travaille;
- meilleure harmonisation du nombre de villes où l'IVD est active et du nombre d'employés de l'IVD.