



Industrie
Canada

Industry
Canada

Évaluation à mi-mandat du programme Collectivités ingénieuses

Rapport final

Direction générale de la vérification et de l'évaluation

31 mars 2003

Résumé

Contexte

Le but du programme Collectivités ingénieuses¹ est d'aider à établir des Collectivités ingénieuses de calibre mondial dans tout le pays pour que les Canadiens tirent avantage des technologies de l'information et des communications. Le programme poursuit les objectifs suivants :

- aider les Collectivités ingénieuses à élaborer et à mettre en œuvre des stratégies durables;
- offrir des possibilités d'apprentissage en favorisant les échanges entre les collectivités sur les activités, les expériences et les leçons retenues;
- créer de nouveaux débouchés, au pays et à l'étranger, pour les entreprises canadiennes qui mettent au point et offrent des applications et des services dans le domaine des technologies de l'information et des communications.

Suivant les conseils du Groupe d'experts sur les Collectivités ingénieuses, le gouvernement fédéral a réservé, dans son budget de 1999, 60 millions de dollars sur trois ans dans le but de financer 12 projets-témoins des Collectivités ingénieuses, soit un projet par province, un dans le Nord et un dans une collectivité autochtone. Le programme a été lancé en 2001 et devrait se poursuivre jusqu'au 31 mars 2004. Chacune des 12 collectivités choisies par le Comité national de sélection aura reçu une contribution non remboursable pouvant s'élever à 4,5 millions de dollars sur trois ans, sous réserve d'une contribution de contrepartie. Chacune des Collectivités ingénieuses a conclu une entente de contribution avec Industrie Canada qui définit les modalités du financement des projets.

Trois programmes complémentaires se sont ajoutés aux projets-témoins dans le but d'assurer la diffusion des expériences et des pratiques exemplaires qui découlent des projets. Il s'agit d'un Centre d'échange de ressources, d'une Boîte à outils et d'un Programme de développement des compétences. Le Programme de reconnaissance est en cours d'élaboration.

L'étude a pour objectif la préparation d'une évaluation à mi-mandat, ou évaluation formative, qui portera sur la pertinence du programme Collectivités ingénieuses, le taux de réussite et la réalisation des objectifs, la conception et la gestion du programme et l'orientation future de programmes de ce type. La rentabilité du programme a été évaluée en fonction de considérations opérationnelles dans le cadre d'une vérification² qui a été réalisée en même temps.

¹ *Guide du programme des Collectivités ingénieuses*, Industrie Canada, 1999.

² *Smart Communities Program Management and Financial Control Audit*, Direction générale de la vérification et de l'évaluation, Industrie Canada, mars 2003.

Nous avons décidé de procéder à cette évaluation formative en utilisant divers moyens de façon à bien examiner toutes les questions. Nous avons fait un examen documentaire, des entrevues, des études de cas, des sondages, une analyse des données financières fondée sur les demandes de remboursement présentées et nous avons organisé un atelier de façon à échanger toutes les informations, observations et réflexions que nous jugions nécessaires.

Constatations et conclusions

Le programme Collectivités ingénieuses devait exposer aux yeux du Canada et du reste du monde les avantages de l'approche utilisée dans les collectivités choisies. Tous les projets sont déjà en cours, mais bon nombre des sous-projets visant l'adoption des services ingénieux ne sont pas encore bien en place. Mais, au cours des prochains mois, à mesure qu'ils entreront en vigueur, on s'attend à ce qu'ils offrent une démonstration plus convaincante des résultats escomptés. Concrètement, les projets constituent des laboratoires du développement des collectivités; on a donc besoin de plus de temps pour connaître les résultats des expériences.

Jusqu'à présent, les projets se sont attachés à la mise sur pied des structures organisationnelles et des sous-projets. Grâce à ces activités, le programme a pu :

- Améliorer la qualité de l'infrastructure des télécommunications en donnant à presque toutes les collectivités un accès plus facile aux services à large bande. Le développement de l'infrastructure est dû en grande partie au programme, qui ne l'a pas nécessairement financé.
- Améliorer l'accès aux services des technologies de l'information en installant des serveurs reliés à la large bande.
- Mieux sensibiliser le grand public aux Collectivités ingénieuses et aux technologies de l'information et des communications tout en donnant aux citoyens plus de compétences et d'aise relativement à l'informatique et à Internet. En conséquence, les membres de ces collectivités seront plus autonomes.
- Servir de catalyseur, à l'échelle de la collectivité, et rassembler les divers intervenants du processus de planification communautaire qui, auparavant, communiquaient peu les uns avec les autres (décloisonnement).

L'équipe de l'examen a conclu qu'en général les bons résultats obtenus jusqu'ici réunissent les conditions propices à la réalisation des objectifs et des résultats du programme. Si l'on veut rentabiliser encore plus les investissements et obtenir des résultats plus éclatants, il faudrait que la Direction du programme assure une approche plus proactive de la gestion des Collectivités ingénieuses. On a aussi déterminé qu'une prolongation de trois ans du projet permettrait aux Collectivités ingénieuses qui ont besoin de plus de temps pour offrir leurs services ingénieux d'atteindre la durabilité.

Si l'on envisage l'avenir, on peut prétendre que, en s'appuyant sur l'expérience concluante du programme Collectivités ingénieuses et d'autres initiatives fédérales connexes et en améliorant la coordination entre les différents organismes fédéraux qui œuvrent à l'échelle locale et communautaire, on pourrait toucher un plus grand nombre de collectivités canadiennes et les aider à améliorer leurs façons de fournir de l'information et des services, et de s'engager auprès des citoyens. Cette expérience pourrait entraîner la création de nouvelles initiatives, comme des

programmes communautaires novateurs. Industrie Canada pourrait jouer un rôle important de chef de file dans ce projet de façon à garantir que l'on tirera profit de l'approche utilisée par les Collectivités ingénieuses pour créer une économie du savoir.

Recommandations

Nous avons présenté deux séries de recommandations, l'une portant sur le programme actuel, l'autre, sur l'orientation future.

Recommandations relatives au programme actuel

Gestion

1. Comme les projets des Collectivités ingénieuses se déroulent généralement sans accroc, la Direction des collectivités ingénieuses devrait, au besoin, passer en revue les structures de gestion des Collectivités ingénieuses pour connaître les difficultés auxquelles elles font face et pour leur fournir les éléments suivants :

- un mandat pour les conseils d'administration, y compris une orientation stratégique et politique et les fonctions fiduciaires;
- des lignes directrices relatives aux conflits d'intérêts à l'intention des membres du conseil d'administration, des membres des comités, du personnel, etc.;
- des méthodes d'évaluation des propositions de nouveaux services ingénieux, par exemple, une approche des analyses de rentabilisation (voir la section 5.2.3).

2. La Direction des Collectivités ingénieuses devrait superviser, au besoin, la gestion des Collectivités ingénieuses par l'entremise du conseil d'administration des Collectivités ingénieuses grâce à des représentants régionaux d'Industrie Canada ou à d'autres représentants nommés par la Direction. Ceux-ci devraient se rencontrer périodiquement pour se communiquer les leçons retenues et transmettre ces leçons aux collectivités concernées (voir la section 5.2.3).

Mise en œuvre des projets

3. Les Collectivités ingénieuses devraient étudier la possibilité, pour les collectivités, de mettre en commun, si possible, les plateformes des logiciels qui servent à l'exécution des services ingénieux de façon à éviter les coûts d'élaboration de logiciels semblables (voir la section 4.4.3).

4. Industrie Canada devrait envisager, pour chaque cas, l'élimination de la disposition qui vise une retenue de 10 %, inscrite dans les ententes de contribution, conformément aux dispositions ministérielles (voir la section 5.2.3).

5. Compte tenu des délais courts dont disposent les Collectivités ingénieuses pour mettre en œuvre leurs projets, il faudrait leur permettre de prolonger les projets, s'il y a lieu, à condition que cette prolongation n'ait aucun effet sur le budget du projet ou sur ses résultats (voir la section 5.2.3).

Promotion

6. Compte tenu des capacités limitées des Collectivités ingénieuses en matière de promotion et des courts délais dont elles disposent, la Direction devrait les aider à orienter une partie de leurs

efforts de promotion vers les fournisseurs de technologies et les utilisateurs potentiels du secteur privé de façon à amener plus d'entreprises à participer aux projets et à rendre les collectivités plus durables (voir la section 4.2.3).

7. Compte tenu des capacités limitées des Collectivités ingénieuses en matière de promotion et des courts délais dont elles disposent, la Direction devrait collaborer, à l'échelle nationale, avec des organismes commanditaires, des entreprises du secteur privé et d'autres partenaires d'Industrie Canada possédant une expertise pertinente dans le but d'élaborer une approche plus stratégique et mieux ciblée en vue de la promotion de l'expertise des Collectivités ingénieuses du Canada au pays et à l'étranger en cherchant à créer des occasions pour les Collectivités et les entreprises canadiennes qui prennent part aux projets (voir la section 4.5.3).

Diffusion des résultats

8. Il faudrait, dans les 18 mois qui suivent la fin du programme, faire une analyse comparative des modèles de gestion, des stratégies et des solutions technologiques utilisés par les 12 Collectivités ingénieuses de façon à réunir les pratiques exemplaires et les leçons retenues, positives et négatives, dans ces domaines (voir la section 5.3.3).

9. La Direction des Collectivités ingénieuses devrait revoir le plan de communication du programme pour qu'il précise les collectivités et les publics ciblés et en donnant, pour chacun, les objectifs de communication en plaçant l'accent sur les pratiques exemplaires et les leçons tirées du programme Collectivités ingénieuses, y compris les leçons tirées à la suite du programme (voir la section 5.3.3).

10. En fonction de ce plan de communication, il faudrait modifier les programmes de transfert des connaissances, les outils et les services, y compris le site Web, et les faire connaître activement, s'il y a lieu, de façon à toucher un plus grand nombre de collectivités au Canada (voir la section 5.3.3).

11. La Direction des Collectivités ingénieuses devrait aider les collectivités à établir des méthodes de mesure du rendement pour évaluer les projets, au besoin (voir la section 4.6.1).

12. Industrie Canada devrait favoriser l'étude des Collectivités ingénieuses partout au pays pour profiter des modèles élaborés et en favoriser l'adoption (voir la section 4.6.1).

Recommandations relatives à l'orientation future

13. Industrie Canada devrait défendre l'approche des Collectivités ingénieuses auprès du gouvernement fédéral et diriger les activités de promotion des processus de saisie et de transfert des connaissances auprès des collectivités canadiennes (voir la section 3.5).

14. Industrie Canada devrait évaluer d'autres mécanismes de prestation de services qui visent à faire progresser la mise sur pied des Collectivités ingénieuses à l'échelle nationale et les évaluer en se demandant s'ils peuvent faciliter la gestion, par le gouvernement fédéral, des projets de soutien des Collectivités ingénieuses et amener les intervenants communautaires régionaux à favoriser l'harmonisation de l'ensemble des stratégies, programmes, politiques et initiatives de développement communautaire (voir les sections 3.5 et 6.3).

15. Industrie Canada devrait penser à élaborer des stratégies qui permettraient à un plus grand nombre de collectivités canadiennes de profiter de l'élan engendré par les Collectivités ingénieuses.

Il devrait aussi faire connaître ces stratégies avant la fin du programme pour éviter que ce dernier soit en perte de vitesse. (voir les sections 5.1.3, 6.2 et 6.3).

Table des matières

Résumé	i
1. Contexte	1-1
1.1 Création du programme	1-1
1.2 But et objectifs du programme	1-1
1.3 Composantes du programme	1-2
1.4 Projets-témoins : Processus de sélection	1-3
1.5 Objectifs de l'étude.....	1-3
1.6 Organisation du rapport.....	1-4
2. Approche et méthodologie utilisées pour l'évaluation	2-1
2.1 Cadre d'évaluation.....	2-1
2.2 Questions d'évaluation	2-1
2.3 Méthodes d'évaluation	2-3
2.4 Profil des Collectivités ingénieuses	2-6
2.5 Terminologie	2-8
3. Pertinence du programme	3-1
3.1 À quel besoin le programme répond-il?	3-1
3.2 Le programme répond-il de façon appropriée à ce besoin?.....	3-3
3.3 Aurait-on pu combler ce besoin sans l'aide du programme?.....	3-4
3.4 Conclusion.....	3-6
3.5 Recommandations	3-7
4. Réussite et atteinte des objectifs	4-1
4.1 Introduction	4-1
4.2 Engagement communautaire	4-2
4.3 Infrastructure ingénieuse	4-7
4.4 Services ingénieux.....	4-9
4.5 Organisation.....	4-15
4.6 Bénéfices ingénieux.....	4-18
4.7 Conclusions en ce qui concerne la réussite et la réalisations des objectifs.....	4-19
5. Conception et gestion du programme	5-1
5.1 Les critères de sélection étaient-ils pertinents?.....	5-2
5.2 La gestion du programme par le gouvernement	5-4
5.3 Les Collectivités ingénieuses partagent-elles des leçons et des pratiques exemplaires?	5-8

6. Orientation future.....	6-1
6.1 Introduction	6-1
6.2 Le programme Un Canada branché	6-1
6.3 Stratégie d'innovation.....	6-3
7. Résumé des conclusions et des recommandations.....	7-1
7.1 Résumé des conclusions	7-1
7.2 Recommandations	7-2

Des changements mineurs ont été effectués à ce rapport pour le rendre plus facilement accessible sur le site Web d'IC (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. Contexte

1.1 Création du programme

« Les Collectivités ingénieuses sont des villes qui utilisent les technologies de l'information et des télécommunications d'une façon nouvelle et novatrice, au bénéfice de l'ensemble de leurs citoyens, de leurs institutions et de leur région. »

En juin 1998, le Premier ministre a annoncé la création d'un groupe d'experts sur les Collectivités ingénieuses³. Ce groupe a reçu le mandat de fournir des conseils relatifs à la nécessité et à l'opportunité d'intégrer les technologies de l'information et des communications de façon à mieux servir les membres des collectivités canadiennes. Le groupe d'experts a publié son rapport en février 1999. S'appuyant sur les conseils du groupe d'experts, le gouvernement fédéral a réservé, dans son budget de 1999, 60 millions de dollars sur trois ans pour financer 12 projets-témoins du programme Collectivités ingénieuses — un dans chacune des provinces, un dans le Nord et un dans une collectivité autochtone.

Le programme devrait se poursuivre jusqu'au 31 mars 2004. Chacune des 12 collectivités aura reçu une contribution non remboursable d'au plus 4,5 millions de dollars sur trois ans, et avoir fourni une contribution du même montant. Chacune des Collectivités ingénieuses a conclu une entente de contribution avec Industrie Canada qui définit les modalités du financement des projets.

1.2 But et objectifs du programme

Le but du programme Collectivités ingénieuses⁴ est d'aider à établir des Collectivités ingénieuses de calibre mondial dans tout le pays pour que les Canadiens tirent avantage des technologies de l'information et des communications. Le programme poursuit les objectifs suivants :

- aider les Collectivités ingénieuses à élaborer et à mettre en œuvre des stratégies durables;
- offrir des possibilités d'apprentissage en favorisant les échanges entre les collectivités sur les activités, les expériences et les leçons retenues;

³ Rapport du Groupe d'experts sur les Collectivités ingénieuses, Industrie Canada, 1998.

⁴ *Guide du programme des Collectivités ingénieuses*, Industrie Canada, 1999.

- créer de nouveaux débouchés, au pays et à l'étranger, pour les entreprises canadiennes qui mettent au point et offrent des applications et des services dans le domaine des technologies de l'information et des communications.

1.3 Composantes du programme

Le programme Collectivités ingénieuses compte quatre éléments interreliés :

- *Les projets-témoins des Collectivités ingénieuses*, qui sont un élément central du programme. On a choisi 12 collectivités en fonction des visions et des stratégies de calibre mondial qu'elles ont proposées dans le but d'améliorer la vie économique, sociale et culturelle grâce à l'utilisation des technologies de l'information et des communications. À ce titre, ces collectivités doivent devenir des centres d'expertise dans le domaine de l'intégration des technologies de l'information et des communications dans les collectivités, les organismes et les familles. Les Collectivités ingénieuses seront aussi des « laboratoires d'apprentissage » où on mettra à l'épreuve de nouvelles façons d'utiliser les technologies dans la vie communautaire et organisationnelle.
- *Le Centre d'échange de ressources des Collectivités ingénieuses* doit servir de centre de renseignements et de ressources pour soutenir la création de Collectivités ingénieuses partout au Canada et faciliter la conception et l'utilisation de technologies et de services ingénieux faits au Canada. Les informations concernent les pratiques exemplaires, les applications et les technologies des Collectivités ingénieuses. Il y a aussi un réseau grâce auquel les particuliers, les gouvernements, les entreprises, les universités, les collèges et les collectivités peuvent partager leurs expériences, offrir leur expertise et nouer des alliances. Grâce à ce service, les leaders communautaires ont accès aux informations nécessaires et peuvent trouver les ressources pertinentes qui les aideront à élaborer et à mettre en œuvre des stratégies durables pour les Collectivités ingénieuses.
- *La Boîte à outils et le Programme de perfectionnement des compétences des Collectivités ingénieuses* s'appuieront sur l'expérience tirée des projets-témoins en offrant une formation en ligne ou en personne ainsi que des outils éducatifs et des outils de développement. Ces outils ont été conçus dans le but de faciliter la planification, la gestion et le contrôle des initiatives des collectivités au fil du temps. Grâce à ce programme, les particuliers pourront acquérir les connaissances, les compétences et l'expérience nécessaires pour devenir des intervenants actifs au moment d'élaborer et de mettre en œuvre des stratégies pour faire de leur collectivité une collectivité ingénieuse.
- *Le Programme de reconnaissance des Collectivités ingénieuses* a pour objectif de fournir aux collectivités qui ne reçoivent pas de financement l'occasion de faire reconnaître leurs propres réalisations et d'acquérir le statut de collectivité ingénieuse de calibre mondial. Cette composante du programme n'a pas encore été mise sur pied et n'a donc pas fait l'objet de la présente évaluation.

1.4 Projets-témoins : Processus de sélection

L'ouverture du concours des projets-témoins de Collectivités ingénieuses a été annoncée en juin 1999. À l'échéance de la première étape, le 3 août 1999, 129 lettres d'intention avaient été reçues. À l'étape 2, on a mis sur pied le Comité national de sélection qui s'est réuni en octobre 1999 et a recommandé que 46 des collectivités ayant posé leur candidature soient invitées à présenter un plan d'affaires plus complet. Les 46 plans d'affaires ont été reçus par la Direction des Collectivités ingénieuses le 14 janvier 2000, et le Comité national de sélection a annoncé le nom des 12 collectivités dont la candidature a été retenue en mai 2000⁵.

Toutes les propositions ont été évaluées en fonction de cinq critères également pondérés dont voici un résumé :

- Engagement communautaire : mesure dans laquelle les membres de la collectivité ont participé à l'identification des forces, des occasions, des problèmes et des solutions potentiels pouvant intéresser les Collectivités ingénieuses;
- Services ingénieux : mesure dans laquelle la Collectivité ingénieuse pourrait faciliter l'offre de services informatifs, innovateurs, interactifs et de portée internationale;
- Infrastructure ingénieuse : mesure dans laquelle la Collectivité ingénieuse peut accéder aux logiciels et à l'équipement nécessaires aux télécommunications, à la radiodiffusion et à la télématique;
- Organisation : mesure dans laquelle le leadership, les structures, les systèmes de gestion, etc. sont en place et en mesure de soutenir une collectivité ingénieuse;
- Bénéfices ingénieux : mesure dans laquelle il est possible de répondre aux besoins ciblés par la collectivité et existence d'un plan de contrôle et d'évaluation qui s'attache à l'accessibilité, au caractère abordable et à la protection des renseignements personnels.

1.5 Objectifs de l'étude

L'étude a pour objectif la préparation d'une évaluation à mi-mandat, ou évaluation formative, qui portera sur la pertinence du programme Collectivités ingénieuses, le taux de réussite et la réalisation des objectifs, la conception et la gestion du programme et l'orientation future de programmes de ce type. La rentabilité du programme a été évaluée en fonction de considérations opérationnelles dans le cadre d'une vérification⁶ qui a été réalisée en même temps.

L'étude a été effectuée en consultation avec la Direction des collectivités ingénieuses, Industrie Canada, sous l'égide d'un comité directeur dont la liste des membres se trouve à l'annexe A.

⁵ Rapport du Comité national de sélection, Industrie Canada, mai 2000.

⁶ *Smart Communities Program Management and Financial Control Audit*, Fuller Landau, mars 2003.

1.6 Organisation du rapport

Le rapport se présente comme suit :

Le chapitre 2 explique l'approche que nous avons utilisée et décrit les méthodes d'évaluation.

Le chapitre 3 porte sur la pertinence du programme Collectivités ingénieuses.

Le chapitre 4 examine les progrès réalisés jusqu'ici pour atteindre les objectifs du programme.

Le chapitre 5 fait l'évaluation de la conception et de la gestion du programme.

Le chapitre 6 porte sur l'orientation future nécessaire à la promotion et au soutien des Collectivités ingénieuses au Canada.

Le chapitre 7 présente un résumé des conclusions et des recommandations de l'étude.

2. Approche et méthodologie utilisées pour l'évaluation

2.1 Cadre d'évaluation

Le cadre d'évaluation du programme Collectivités ingénieuses avait déjà fait l'objet d'une commande d'Industrie Canada⁷; il forme la base de notre évaluation. Le cadre fournissait un profil détaillé des quatre composantes du programme (voir le chapitre 1) en précisant les activités visées, les retombées, la portée, les résultats directs, les résultats intermédiaires et les répercussions finales. Le cadre propose aussi des mesures clés du rendement du programme, un certain nombre de méthodes d'évaluation (examens des documents et des bases de données, entrevues, études de cas, sondages) et propose quatre approches de l'évaluation.

L'approche retenue pour la présente évaluation puise des éléments dans les quatre options présentées dans le cadre, y compris l'utilisation des données recueillies de façon continue, les entrevues téléphoniques et en personne et les sondages. De plus, les responsables de l'étude ont organisé un atelier réunissant des participants au programme Collectivités ingénieuses et d'autres intervenants. Ces éléments sont décrits à la Section 2.3.

2.2 Questions d'évaluation

2.2.1 Pertinence : Le programme Collectivités ingénieuses répond-il à un besoin?

Cette question et les questions connexes nous permettent de savoir si le programme *répond à un besoin au Canada*.

- À quel besoin le programme répond-il?
- Le but et les objectifs du programme permettent-ils de répondre à ce besoin?
- Pourrait-on combler ce besoin sans l'aide du programme?

⁷ Cadre d'évaluation du programme Collectivités ingénieuses, Performance Management Network, 30 mars 2000.

2.2.2 Réussite et atteinte des objectifs : les Collectivités ingénieuses atteignent-elles leurs objectifs?

Cette question vise la mesure dans laquelle les Collectivités ingénieuses réalisent leurs objectifs à court terme en nous permettant de savoir si leur gestion est appropriée et si elles sont en voie de réaliser leurs objectifs à long terme; on évalue aussi les facteurs qui contribuent à la réussite des projets.

Engagement communautaire

- Les propositions indiquaient de quelle façon les partenaires pouvaient soutenir le projet. Où en sont rendus ces partenariats? Une collaboration efficace est-elle maintenue? Les ressources prévues au budget ont-elles toutes été versées au projet?
- Dans quelle mesure les activités des partenaires auraient-elles pu être réalisées sans l'aide des Collectivités ingénieuses?
- Les propositions indiquaient de quelle façon les citoyens, les entreprises, les organismes communautaires et les experts pouvaient s'engager envers la réalisation de la vision des Collectivités ingénieuses. Cette activité se poursuit-elle de la façon prévue? Y a-t-il des défis à relever? Comment le fait-on?

Infrastructure ingénieuse

- Les propositions précisaient l'infrastructure des technologies de l'information et des communications qui étaient ou allaient devenir accessibles à la collectivité dans le but de soutenir les Collectivités ingénieuses. Y a-t-il eu des défis à ce chapitre? Comment y a-t-on réagi?

Services ingénieux

- Les propositions reflétaient l'évaluation des besoins de la collectivité et ont permis de cerner un certain nombre de services ingénieux exigés par la collectivité (en éducation, en santé, etc.). Quels faits et quels défis relevés prouvent que :
 - Chaque service ingénieux a répondu ou répondra aux besoins, comme prévu.
 - Le projet a permis de sensibiliser les citoyens à l'égard des technologies de l'information et des services ingénieux, et leur a permis d'acquérir plus de compétences à ce chapitre.
 - Le projet a créé des occasions d'affaires au Canada et à l'étranger pour les entreprises de la collectivité.
 - Les collectivités utilisent-elles le site Web de la Direction des Collectivités ingénieuses, le Centre d'échange de ressources, la Trousse d'outils et le Programme de perfectionnement des compétences?
-

Organisation

- Les propositions des Collectivités ingénieuses définissaient les structures et les modes de gestion qui seraient utilisés et le personnel nécessaire à leur création. Ces projets suivent-ils leur cours? A-t-il fallu relever des défis, et de quelle façon s'y est-on pris?

Bénéfices ingénieux

- Les Collectivités ingénieuses continueront-elles d'exister après la fin du projet et quelle sera leur source de financement?
- Des facteurs externes peuvent-ils nuire à la réussite des projets?
- Les projets des Collectivités ingénieuses sont-ils bien reçus dans la collectivité? Quelles facettes des Collectivités ingénieuses, s'il y a lieu, sont considérées comme des projets de « calibre mondial »?
- Les projets des Collectivités ingénieuses ont-ils eu des répercussions négatives quelconques?

2.2.3 *Conception et gestion du programme : En quoi l'approche adoptée par le programme a-t-elle influé sur la réalisation des résultats escomptés?*

Cette question vise la pertinence de la conception et de la gestion du programme et leur harmonisation avec le but et les objectifs du programme.

- Les critères de sélection utilisés étaient-ils pertinents compte tenu de l'expérience acquise jusqu'ici dans le domaine de la mise en œuvre de plans?
- La façon dont le gouvernement gère le programme contribue-t-elle à l'atteinte des résultats escomptés ou pourrait-on l'améliorer?
- Dans quelle mesure les Collectivités ingénieuses ont-elles tiré profit de l'expérience des autres Collectivités ingénieuses du Canada et d'ailleurs? Le contraire s'est-il présenté? Les Collectivités ingénieuses partagent-elles des leçons et des pratiques exemplaires entre elles et avec d'autres collectivités? De quelle façon le font-elles?

2.2.4 *Orientation future : Quel rôle le gouvernement fédéral devrait-il jouer en ce qui concerne la promotion des Collectivités ingénieuses et leur soutien?*

Par cette question, on cherche à cerner les stratégies qui permettraient au gouvernement fédéral de rester engagé dans la promotion des Collectivités ingénieuses et de leur offrir du soutien.

2.3 *Méthodes d'évaluation*

Nous avons décidé de procéder à cette évaluation formative en utilisant divers moyens de façon à bien examiner toutes les questions. Nous avons effectué un examen documentaire, des entrevues,

des études de cas, des sondages, une analyse des données financières fondée sur les demandes de remboursement présentées et nous avons organisé un atelier de façon à échanger toutes les informations, observations et réflexions que nous jugions nécessaires.

Examen documentaire et examen des bases de données : Nous avons examiné les documents qui ont servi à la création du programme Collectivités ingénieuses et des projets-témoins, par exemple le *Rapport du groupe d'experts sur les Collectivités ingénieuses*, le Rapport du Comité national de sélection, la présentation au Conseil du Trésor et les ententes de contribution de chacun des projets. L'équipe du projet a aussi mis la main sur les rapports d'étape de chaque projet-témoin où ils ont trouvé des informations relatives aux coûts des projets, aux contributions versées par les partenaires, à la mesure dans laquelle le projet a réalisé ses objectifs et aux raisons de la situation observée. L'équipe a aussi examiné des articles et des communiqués de presse concernant les initiatives de chacune des Collectivités ingénieuses et le site Web des projets-témoins. L'équipe a en outre reçu des copies des documents provisoires ayant servi à la vérification de la gestion et du contrôle financiers du programme Collectivités ingénieuses.

Consultations : Vingt-cinq (25) personnes ont été interviewées : représentants des projets-témoins, personnel du programme, experts communautaires (membres du Groupe d'experts, par exemple), partenaires d'affaires, dans les proportions suivantes (une liste des personnes interviewées est présentée à l'annexe B) :

Groupes de personnes interviewées	Nombre de personnes
Employés du programme	2
Représentants des projets-témoins	12
Experts communautaires	4
Partenaires d'affaires	3
Utilisateurs du Centre d'échange des ressources	4
Total	25

À Ottawa, les entrevues se sont principalement déroulées en personne. Dans les autres régions du pays, il s'agissait surtout d'entrevues téléphoniques. Les entrevues étaient semi-structurées, ce qui a permis de bien sonder les participants. Notre approche consistait à demander à la personne de bien vouloir participer, de prendre rendez-vous à un moment qui lui convenait, à lui transmettre un guide d'entrevue (fourni à l'annexe C) puis à réaliser l'entrevue. On a garanti la confidentialité des réponses des répondants.

Études de cas : Nous avons réalisé trois études de cas portant sur les Collectivités ingénieuses dans le but de recueillir plus de détails sur les questions importantes à la réussite des projets-témoins, par exemple l'engagement communautaire, l'utilisation des services ingénieux et la viabilité (le protocole employé pour les études de cas est fourni à l'annexe D). On a choisi les études de cas de façon qu'elles reflètent les trois types de collectivités recevant le soutien du programme, nommément les collectivités rurales, éloignées et urbaines, les collectivités autochtones ou francophones, et l'état d'avancement différent des travaux par rapport aux objectifs ayant trait aux dépenses. Chaque étude de cas a supposé des entrevues avec au moins trois personnes (représentant de la collectivité, employé, partenaire d'affaires). Nous avons choisi les collectivités suivantes avec l'aide de la Direction des Collectivités ingénieuses :

- Ontario : CapitaleGéniale (collectivité urbaine)
- Nord de l'Ontario : Réseau Kuh-ke-nah des Premières nations ingénieuses (collectivité autochtone en région éloignée)
- Nouveau-Brunswick : La Péninsule acadienne : le village global francophone au coeur de la coopération internationale (collectivité francophone en milieu rural)

Les études de cas sont fournies à l'annexe E.

Sondage auprès des collectivités non subventionnées ayant proposé leur candidature et auprès des utilisateurs du site Web : Nous avons administré deux types de sondage. Le premier visait toutes les collectivités qui avaient présenté leur candidature à la première étape du programme, exception faite des 12 collectivités retenues. Le sondage a visé l'opinion des membres de la collectivité au sujet du programme et les mesures prises par ces collectivités en l'absence d'un soutien du programme. Le sondage a été réalisé par voie électronique; on a annoncé la tenue du sondage par un message électronique où figurait un lien direct vers la page Web sur laquelle le participant pouvait répondre au sondage puis envoyer ses réponses. L'adresse électronique des personnes-ressources de la collectivité a été transmise par la Direction des Collectivités ingénieuses. Des 117 collectivités ayant présenté leur candidature, 83 avaient fourni des adresses valides. Nous avons reçu les réponses de 22 personnes-ressources, ce qui donne un taux de réponse de 26,5 %.

Le second sondage, administré lui aussi par voie électronique, visait les utilisateurs du site Web des Collectivités ingénieuses. On a établi une liste de 489 adresses électroniques valides à partir d'une liste plus importante fournie par la Direction des Collectivités ingénieuses et qui rassemblait les utilisateurs qui avaient demandé à être tenus au courant des mises à jour du site Web. Parmi les 489 personnes qui ont reçu le sondage, 53 ont transmis une réponse, ce qui donne un taux de réponse de 10,8 %. Les deux formulaires utilisés pour les sondages sont fournis à l'annexe F.

Atelier : On a organisé un atelier avec la participation des représentants des Collectivités ingénieuses, des collectivités ayant posé leur candidature (qui ne reçoivent aucun financement), des experts communautaires, des représentants d'Industrie Canada et des organismes régionaux. L'atelier avait pour objectif d'examiner les premiers résultats de l'étude et d'en dégager une orientation future possible du soutien offert par le gouvernement aux Collectivités ingénieuses. Les participants appartenaient aux groupes suivants :

Groupe d'intervenants	Nombre de personnes
Direction des Collectivités ingénieuses	2
Projets-témoins	4
Demandeurs non financés	2
Industrie Canada (Innovation et Large bande)	2
Experts	1
Organisme régional	1
Total	12

Nous avons adopté, pour l'atelier, une approche combinant l'animation par des experts et une technologie spécialisée, en l'occurrence le système de soutien aux décisions de groupe. Cet

environnement mixte, combinant les logiciels, le matériel et les échanges humains, a favorisé la participation, l'ouverture et la productivité, des éléments clés d'un atelier réussi. Le compte rendu des ateliers, le programme et la liste des participants sont fournis à l'annexe G.

Analyse financière : Les données relatives aux dépenses des 11 projets (une des collectivités n'a pas fourni de données) ont été transmises par la Direction des Collectivités ingénieuses. Les données étaient présentées dans des tableaux Excel, et analysées par projet puis par groupe de collectivités dans des catégories définies par le groupe d'experts, en l'occurrence les collectivités éloignées, rurales et urbaines.

2.4 *Profil des Collectivités ingénieuses*

Le Canada est un grand pays, et sa diversité régionale est marquée. Les collectivités choisies présentent d'importantes différences et des caractéristiques communes, qui ont une incidence sur l'approche choisie pour devenir « ingénieuses ». Pour faciliter l'analyse, nous avons classé les collectivités selon les catégories suivantes :

- Collectivités éloignées — Il s'agit de petites collectivités, en général regroupements de villages de petite taille, disséminées sur un grand territoire et dont la population ne dépasse pas 80 000 personnes; en densité, dans la région, cela représente moins d'une personne par kilomètre carré.
- Petites collectivités urbaines et rurales — Il s'agit de villes ou de régions dont la population ne dépasse pas 100 000 personnes; elles sont moins disséminées que les collectivités éloignées, mais, pour la région, la densité de population atteint plus d'une personne, mais moins de 100 personnes par kilomètre carré.
- Grandes collectivités urbaines — Il s'agit des villes comptant 100 000 habitants ou plus et dont la densité est de 100 personnes ou plus par kilomètre carré.

Le tableau 2-1 donne la population totale et la densité des Collectivités ingénieuses. La densité de la population de certaines agglomérations rurales ou éloignées peut être relativement élevée, même si, dans la région, elle est très faible. Par exemple, la densité de la population de Yellowknife dépasse de beaucoup 150 habitants par kilomètre carré, mais on compte si peu de personnes habitant à l'extérieur de la ville que la population du Secteur de recensement de Fort Smith, à laquelle Yellowknife appartient, est de moins d'une personne par kilomètre carré. De même, la densité de la population de La Ronge, en Saskatchewan, atteint 232 habitants par kilomètre carré, alors que la Collectivité ingénieuse de Headwaters, située dans le Nord de la Saskatchewan, présente une densité de moins d'une personne par kilomètre carré.

Tableau 2-1 : Profil des Collectivités ingénieuses

Regroupements des Collectivités ingénieuses des régions éloignées, rurales et urbaines (données du Recensement de 2001)⁸					
Région principale	Pop. (000)	Densité (par km²)	Région connexe	Pop. (000)	Densité (par km²)
Régions éloignées					
Terre-Neuve — SmartLabrador					
DR 10 (Labrador)	27,9	0,1	Happy Valley-Goose Bay	8,0	26,1
Saskatchewan — Projet Headwaters					
DR 18 (Sask.-Nord)	32,0	0,1	La Ronge	2,7	231,5
Autochtone — Le réseau Kuh-ke-nah					
DR Kenora (Nord de l'Ontario)	61,8	0,2	Sioux Lookout	2,4	14,1
Collectivités rurales et petites collectivités					
Île-du-Prince-Édouard — Virtual Charlottetown					
AR Charlottetown	58,4	70,9			
Nouvelle-Écosse — Collectivité ingénieuse de Western Valley					
DR Comté d'Annapolis	21,8	6,8			
DR Comté de Digby	19,5	7,8			
Nouveau-Brunswick — La Péninsule acadienne					
DR Comté de Gloucester	82,9	17,7			
Québec - Carrefour virtuel de la Mauricie					
AR Shawinigan	57,3	86,6			
Manitoba — Réseau ingénieux du Manitoba					
AR Brandon	41	63,5			
Nord — Yellowknife Smart City Project					
AR Yellowknife	16,5	157,2	DR Fort Smith	28,8	0,04
Grandes collectivités urbaines					
Colombie-Britannique — Projet SMART CHOICES					
Coquitlam	112,9	927,8	DRV	1 987,0	690,3
Port Moody	23,8	929,5			
Ontario — CapitaleGéniale					
Ville d'Ottawa	774,1	278,6	RMR Ottawa	1 064,0	200,0
Alberta — Connect Calgary					
RMR Calgary	951,4	187,2			

Les données qui concernent la population de la collectivité et sa densité sont importantes puisqu'elles sont liées à la viabilité économique des services offerts au moyen d'une infrastructure à large bande. Elles témoignent aussi du caractère de la collectivité et de ses capacités : les petites collectivités, par exemple, n'ont probablement pas vécu les mêmes expériences que les grandes collectivités dans le domaine de l'engagement de l'ensemble de la collectivité. De plus, l'accès à l'expertise technique a tendance à refléter les trois différents types de collectivités. Le tableau 2-2 présente un certain nombre des différences relevées pendant l'étude.

Tableau 2-2 : Comparaison des caractéristiques des collectivités urbaines, rurales et éloignées

⁸ AR = Agglomération de recensement, DR = Division de recensement, RMR = Région métropolitaine de recensement, DRV = District régional de Vancouver.

Facteurs	Grandes collectivités urbaines	Collectivités rurales et petites collectivités	Collectivités éloignées
Infrastructure			
Distance par rapport aux voies principales	Faible	Grande	Très grande
Densité de la population (h/km ²)	> 100	< 100	< 1
Population (en milliers d'habitants)	> 100	de 20 à 80	< 80
Large bande avant le programme	Accessible	Généralement non accessible	Pas du tout accessible
Engagement communautaire			
Réseaux communautaires	Plus forts dans les quartiers et les groupes d'affinités	Bonnes connexions avec les régions environnantes	Bonnes connexions avec les régions environnantes
Potentiel d'habilitation individuelle du programme	Bon	Très bon	Excellent
Infrastructure organisationnelle (exemples)	Associations d'affaires, groupes d'affinités	Organismes de développement économique, conseils de bande	Organismes de développement économique, conseils de bande
Services ingénieurs			
Accessibilité des fournisseurs de technologies	Facilement accessible localement	Accessible à distance	Accessible à de grandes distances
Caractéristiques des utilisateurs de technologies	Vase éventails d'organismes et de particuliers	Petites et moyennes entreprises et particuliers	Particuliers
Organisation			
Stratégies technologiques possibles	Recours aux capacités locales; achat du matériel offert dans le commerce	Acheter et concevoir	Créer des capacités locales et partager avec les collectivités semblables
Résultats			
Nombre d'habitants pouvant profiter d'au moins un service	Centaines de milliers	Dizaines de milliers	Milliers

Il existe de nombreuses autres façons de catégoriser les collectivités à partir par exemple de la culture, de la langue, de l'orientation politique, etc. Dans notre analyse, toutefois, les caractéristiques liées à la population et à sa densité étaient prépondérantes.

2.5 Terminologie

Avant de passer à l'étude elle-même, quelques mots sur la terminologie. Le programme soutient 12 collectivités que l'on appelle aussi projets; chaque projet doit fournir des services ingénieurs qui sont élaborés dans le cadre de sous-projets; de plus, chaque projet est dirigé par un gestionnaire de projet.

3. *Pertinence du programme*

Dans le présent chapitre, nous allons étudier la mesure dans laquelle le programme Collectivités ingénieuses a répondu à un besoin. Nous nous pencherons sur trois aspects :

- À quel besoin le programme répond-il?
- Le but et les objectifs du programme permettent-ils de répondre à ce besoin?
- Aurait-on pu répondre à ce besoin sans l'aide du programme?

3.1 *À quel besoin le programme répond-il?*

« Nous mettrons l'infrastructure de l'information et du savoir à la portée de tous les Canadiens d'ici l'an 2000, ce qui fera du Canada le pays le plus "branché" du monde. Les citoyens, les écoles, les bibliothèques, les petites et grandes entreprises, les collectivités rurales et autochtones, les institutions publiques et tous les paliers de gouvernement auront ainsi de nouvelles occasions d'apprendre, de communiquer entre eux, de faire des affaires et de développer leur vie sociale et économique⁹. »

En 1997, le gouvernement fédéral a indiqué qu'il était nécessaire que les Canadiens soient plus branchés entre eux et avec le reste du monde, en mettant de l'avant le développement économique, social et culturel. L'objectif du programme « Un Canada branché » était de faire du Canada le pays le plus branché du monde en permettant aux Canadiens de tirer profit de l'économie du savoir. La stratégie qui en a découlé définissait six initiatives ayant chacune pour cible des segments clés d'une nation branchée :

1. **Collectivités ingénieuses** : Encourager les collectivités à devenir des chefs de file parmi les utilisateurs des technologies de l'information en créant un réseau pancanadien de Collectivités ingénieuses.
2. **Canada en ligne** : Donner accès à une infrastructure de l'autoroute de l'information et à un réseau d'apprentissage de calibre mondial.
3. **Contenu canadien en ligne** : Faire du Canada un chef de file mondial parmi les fournisseurs de matériel d'apprentissage numérique et de contenu multimédia.

⁹ Discours du trône, 23 septembre 1997.

4. **Commerce électronique** : Créer un cadre législatif et réglementaire qui permettra au Canada d'accéder au statut de centre d'excellence mondial dans le domaine du commerce électronique.
5. **Gouvernement canadien en direct** : Relier les citoyens et les administrations publiques.
6. **Un Canada branché au monde** : Favoriser le branchement du Canada avec le reste du monde.

Puisqu'il est l'un des six « piliers » du programme Un Canada branché, le programme Collectivités ingénieuses est chargé de répondre aux besoins, à l'échelle communautaire, des Canadiens de tout le pays dans le but de favoriser le développement social, économique et culturel en permettant aux collectivités canadiennes d'être mieux branchées et plus innovatrices grâce à l'utilisation des technologies de l'information et des communications. Parmi les besoins à combler, mentionnons les suivants :

- Accéder à l'infrastructure de l'information et du savoir.
- Soutenir la création de connaissances, l'innovation et la capacité d'adaptation.
- Tirer le meilleur parti possible des études et de l'expression culturelle.
- Faire la promotion d'une société diversifiée et unie, qui englobe tous ses membres, y compris les aînés, les personnes handicapées et les personnes qui vivent dans des régions éloignées.
- Être concurrentiels à l'échelle mondiale.
- Augmenter les échanges entre les gouvernements et les citoyens.

Depuis que l'on a formulé la vision originale du programme Un Canada branché, le gouvernement a continué de prendre position et de défendre la pertinence du programme Collectivités ingénieuses au regard des besoins des Canadiens. À l'automne 2001, le document *Atteindre l'excellence : Stratégie d'innovation du Canada*¹⁰ amenait le gouvernement à s'engager à « améliorer sensiblement la performance des collectivités canadiennes sur le plan de l'innovation d'ici 2010 ». Le document indique en outre que « les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux ainsi que les administrations municipales doivent coopérer et accroître leurs efforts afin de libérer tout le potentiel d'innovation des collectivités canadiennes » et que, de son côté, « le gouvernement du Canada envisagera de fournir des fonds à des collectivités pour leur permettre d'élaborer des stratégies d'innovation correspondant à leur situation particulière ».

Le Discours du trône de septembre 2002 soulignait qu'il était important pour le pays de se doter de villes compétitives et de collectivités en santé, qui sont « essentielles à notre bien-être individuel et collectif, ainsi qu'à la capacité du Canada d'attirer des talents et des investissements, et de les garder ». Le Discours explique, en ne s'attachant pas exclusivement à la dimension économique, la façon dont on y arrivera en indiquant que les villes et les collectivités « ont besoin non seulement d'entreprises solides, mais aussi de quartiers sûrs, non seulement d'une main-d'œuvre dynamique, mais aussi d'une vie culturelle riche et diversifiée. Il

¹⁰ *Atteindre l'excellence — Investir dans les gens, le savoir et les possibilités*, Industrie Canada, 2001.

nous faudra de nouveaux partenariats, une nouvelle stratégie urbaine et une nouvelle approche pour avoir des communautés en santé au XXI^e siècle. »

De toute évidence, le programme Collectivités ingénieuses soutient la vision mise de l'avant par le gouvernement, selon laquelle les Canadiens sont branchés les uns aux autres et avec le monde d'une façon qui leur permet d'améliorer les connaissances, l'innovation, l'expression, l'inclusivité, la compétitivité et l'interaction entre les citoyens d'une collectivité. Le concept des Collectivités ingénieuses reste pertinent au regard de la Stratégie d'innovation du Canada.

3.2 *Le programme répond-il de façon appropriée à ce besoin?*

Comme on l'a expliqué dans le chapitre 1, l'objectif du programme Collectivités ingénieuses consiste à créer des Collectivités ingénieuses de classe mondiale dans toutes les régions du Canada de façon que les Canadiens puissent tirer le plus possible profit de ce qu'offrent les technologies de l'information et des communications. La nécessité de se doter d'un tel programme, comme le présente le gouvernement fédéral, a fait l'objet de la section précédente; la pertinence du programme au regard du besoin à combler s'appuie sur sa conception et sa mise en œuvre.

L'expérience réussie des grappes et des systèmes d'innovation locaux en Europe, aux États-Unis et dans certaines régions du Canada a permis de dégager de nouvelles approches du développement communautaire. Les régions et les collectivités locales ne peuvent pas toutes aspirer à devenir des regroupements de calibre mondial à l'image de la Silicon Valley, mais l'expérience a démontré que, sur le plan virtuel, toutes les régions sont capables de faire dévier leur trajectoire économique. Le développement fondé sur l'innovation révèle que *la façon* dont une région profite de ce qu'elle est devenue est, à bien des égards, plus importante que les ingrédients dont elle s'est servie au départ¹¹.

Cette nouvelle approche du développement communautaire est caractérisée à la fois par « la façon » dont on procède et par « l'objet » auquel on s'attache. L'expérience a démontré que les méthodes réussies mettent l'accent sur les aspects suivants :

- Leadership et gestion participative à l'échelle locale : Des structures de gestion communautaire proposées s'appuient sur les intervenants locaux, dont les représentants de l'industrie, du gouvernement, des associations régionales et des citoyens, et préparent des stratégies qui intègrent le développement économique, social et culturel.
- Apprentissage social communautaire : Les particuliers et les organismes présents dans une collectivité apprennent rapidement et facilement les uns des autres et savent s'adapter aux nouvelles situations en proposant de nouvelles mesures institutionnelles, de nouveaux outils et de nouveaux comportements.

¹¹ Montana, J., Reamer, A., D. Henton, J. Melville et K. Welsh, *Strategic Planning in the Technology-Driven World: A Guidebook for Innovation-Led Development*, Washington, DC, Collaborative Economics and the Economic Development Administration, US Department of Commerce, 2001.

- Transfert de connaissances vers d'autres collectivités : Les leçons retenues et les pratiques exemplaires sont partagées par les collectivités du Canada et du monde entier.
- Services communautaires : On met l'accent sur l'offre de nouveaux services, l'amélioration des niveaux de service, le partage des coûts, la meilleure qualité des communications entre les citoyens et le gouvernement, les occasions d'apprentissage et l'habilitation des citoyens.
- Accent sur l'innovation : On met de l'avant des approches nouvelles et innovatrices, l'utilisation de la technologie et l'importance de l'économie du savoir.
- Accent sur les technologies de l'information et des communications : On met de l'avant le rôle des technologies de l'information et des communications dans la recherche de débouchés.

L'équipe de l'examen a constaté que « l'objet » choisi par le programme Collectivités ingénieuses et « la façon » dont il l'aborde, sont conformes aux pratiques exemplaires actuellement utilisées dans le développement communautaire et qu'ils répondent de façon appropriée aux besoins des Canadiens en ce qui concerne la connectivité et l'innovation des collectivités conformément aux intentions énoncées par le gouvernement fédéral par l'entremise du programme Un Canada branché et de la Stratégie d'innovation.

3.3 Aurait-on pu combler ce besoin sans l'aide du programme?

La mesure dans laquelle le programme Collectivités ingénieuses répond aux besoins que l'on vient d'exposer dépend des caractéristiques d'autres programmes communautaires mis sur pied par les gouvernements fédéral ou provinciaux et qui pourraient jouer le même rôle. L'évaluation n'a pas prévu l'examen de ces programmes, mais des études récentes¹² nous ont donné des réponses à cette question. Les programmes examinés sont, entre autres, les suivants :

- le programme Collectivités ingénieuses;
- le programme Développement des collectivités (PDC) mis en œuvre par l'Agence de promotion économique du Canada atlantique (APECA), l'Initiative fédérale de développement économique pour le Nord de l'Ontario (FedNor), le ministère de la Diversification de l'économie de l'Ouest (DEO) et Développement économique Canada pour les régions du Québec;
- les Agences de développement économique communautaires (ADEC) du Nouveau-Brunswick;
- le Partenariat agglomérations urbaines compétitives de l'Ontario (AUCO);
- le projet de grappes technologiques au Canada du Conseil national de recherches du Canada;

¹² *Canadian Programs that Encourage Innovation-Based Community Development*, Hickling Arthurs Low, Industrie Canada, 6 novembre 2002.

- les Programmes du Secrétariat rural du Canada (le Partenariat rural canadien, l'Initiative de développement rural, l'Initiative de Planification communautaire pour les groupes de langues minoritaires des régions rurales agricoles et l'Initiative canadienne sur les collectivités rurales agricoles).
- Services à large bande pour le développement rural et du Nord.

Le tableau 3-1 compare ces programmes en fonction des méthodes utilisées pour le développement communautaire, décrites dans la section précédente. Bien que nombre de ces programmes utilisent des éléments de chacune des méthodes, il est évident que le programme Collectivités ingénieuses est unique puisqu'il place l'accent sur la fourniture de services communautaires et l'utilisation des technologies de l'information et des communications. Tout laisse donc croire que le besoin auquel on voulait satisfaire en créant le programme Collectivités ingénieuses n'aurait pu être pleinement satisfait sans celui-ci. Il fallait toutefois trouver une façon de corroborer cette affirmation à partir des résultats du sondage administré aux collectivités ayant présenté une candidature, mais qui n'ont pas reçu de financement.

La plus grande partie des 22 collectivités non subventionnées qui ont répondu au sondage (68,2 %) ont indiqué qu'elles ont mis sur pied les activités ingénieuses; les autres (31,8 %) ne l'ont pas fait. Les collectivités qui sont passées à l'étape 2 (la préparation des plans d'affaires) avaient plus souvent tendance à mettre sur pied des projets que les collectivités qui en sont restées à l'étape 1. Aucune des collectivités autochtones ayant répondu au sondage n'a poursuivi son projet. Par contre, l'absence de financement a eu des répercussions assez importantes sur la plupart des collectivités. Plus de la moitié des répondants ont déclaré que le temps nécessaire à l'obtention de résultats a augmenté de façon importante (80 %), qu'il leur a fallu réduire la portée du projet et le nombre des activités (73,3 %), et que les soutiens des partenaires a diminué (53,3 %). En outre, 46,7 % des répondants ont indiqué que le fait de ne pas avoir reçu de financement a eu des répercussions importantes sur l'engagement des intervenants.

Tableau 3-1 : Intérêts des projets de soutien au développement communautaire

	Gestion participative locale et leadership	Apprentissage social communautaire	Transfert des connaissances vers d'autres collectivités	Fourniture de services communautaires	Accent placé sur l'innovation	Accent placé sur les technologies de l'information et des communications
Programme Collectivités ingénieuses	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
PDC - Agence de promotion économique du Canada atlantique (APECA)	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
PDC - Initiative fédérale de développement économique pour le Nord de l'Ontario (FedNor)	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
PDC - Diversification de l'économie de l'Ouest (DEO)	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
PDC - Développement économique Canada pour les régions du Québec	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
Agences de développement économique	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>

	Gestion participative locale et leadership	Apprentissage social communautaire	Transfert des connaissances vers d'autres collectivités	Fourniture de services communautaires	Accent placé sur l'innovation	Accent placé sur les technologies de l'information et des communications
communautaire (ADEC) du Nouveau-Brunswick						
Partenariat agglomérations urbaines compétitives de l'Ontario (AUCO)	🔑	☒	🔑	☒	🔑	☒
Projet Atlantic Clusters ??? du Conseil national de recherches Canada	☒	🔑	☒	☒	☒	🔑
Les programmes du Secrétariat rural du Canada	☒	🔑	🔑	☒	☒	☒

Légende :

PDC	Programme de développement des collectivités
☒	Peu d'intérêt
🔑	Intérêt moyen
☒	Intérêt évident

3.4 Conclusion

L'équipe de l'examen a conclu que le programme Collectivités ingénieuses :

- Répond au besoin de brancher les Canadiens les uns aux autres et au monde d'une façon qui leur permet d'améliorer les connaissances, l'innovation, l'expression, l'inclusivité, la compétitivité et l'interaction entre les citoyens d'une collectivité. Le programme répond toujours de façon pertinente aux besoins des Canadiens.
- S'attache à des questions et utilise des méthodes conformes aux pratiques exemplaires actuellement utilisées pour le développement communautaire et qui répondent de façon satisfaisante aux besoins du Canada en matière de connectivité et d'innovation exprimés par le gouvernement fédéral.
- Est le seul programme qui s'attache à fournir des services communautaires à l'aide des technologies de l'information et des communications.

Ces conclusions sont corroborées par les résultats des entrevues. On a demandé aux représentants des Collectivités ingénieuses dans quelle mesure le programme Collectivités ingénieuses était nécessaire. Dans toutes les collectivités, les personnes consultées s'entendent pour dire à l'unanimité que le programme répond à des besoins auxquels on n'aurait pu satisfaire autrement.

3.5 *Recommandations*

- Industrie Canada devrait défendre l'approche des Collectivités ingénieuses auprès du gouvernement fédéral et diriger les activités de promotion des processus de saisie et de transfert des connaissances auprès des collectivités canadiennes.

Industrie Canada devrait évaluer d'autres mécanismes de prestation de services qui visent à faire progresser la mise sur pied des Collectivités ingénieuses à l'échelle nationale et les évaluer en se demandant s'ils peuvent faciliter la gestion, par le gouvernement fédéral, des projets de soutien des Collectivités ingénieuses et amener les intervenants communautaires régionaux à favoriser l'harmonisation de l'ensemble des stratégies, programmes, politiques et initiatives de développement communautaire.

4. Réussite et atteinte des objectifs

4.1 Introduction

Dans cette section, nous allons étudier les 12 projets-témoins en fonction de la réalisation des objectifs liés aux aspects suivants :

- Engagement communautaire
- Infrastructure ingénieuse
- Services ingénieux
- Organisation
- Bénéfices ingénieux.

Comme on l'a indiqué dans le chapitre 1, ces critères ont servi à la sélection des Collectivités ingénieuses.

Comme nous allons l'exposer plus longuement dans le chapitre 5, le financement a commencé à être versé en retard, ce qui a retardé le lancement de bon nombre d'initiatives. C'est pourquoi il est encore trop tôt pour tirer des conclusions concernant bon nombre des projets et des sous-projets. Même lorsque les sous-projets sont en cours, il peut falloir du temps avant que l'on puisse établir les répercussions réelles du programme. Les résultats, les conclusions et les recommandations s'attachent donc principalement aux efforts déployés pour planifier et développer les collectivités plutôt qu'aux résultats recherchés par ces collectivités.

Certains projets-témoins ont réussi à organiser et à lancer des sous-projets ou sont près de le faire, et ce, malgré les retards. Dans le cas des projets-témoins qui n'ont pas eu le même succès, nous avons noté les motifs de la situation.

4.2 *Engagement communautaire*

Tiré du **Guide du programme des Collectivités ingénieuses, 1999** :

L'**engagement communautaire** est le processus qui consiste à faire participer des membres de la collectivité à la détermination des possibilités et des forces, des problèmes, et des solutions possibles. Les Collectivités ingénieuses garantissent que l'élaboration et l'utilisation des technologies de l'information et des communications correspondent aux besoins, aux capacités et aux priorités de la collectivité en entier.

4.2.1 *Constatations*

Industrie Canada compte d'autres programmes dans le domaine des technologies de l'information et des communications qui exigent un certain niveau d'engagement des utilisateurs ou des clients, mais le programme Collectivités ingénieuses exige un niveau d'engagement important de nombreux partenaires. Cet engagement vise les projets de même que les sous-projets pour lesquels les particuliers doivent fournir des informations et des services ingénieux. On s'attend à ce que le niveau d'engagement exigé augmente à mesure que les sous-projets voient le jour et que le public y devient plus sensibilisé. Au moment de la rédaction du présent rapport, bon nombre de ces sous-projets n'étaient pas encore lancés, en raison des retards dans la mise en œuvre du programme et des défis qui concernent la mise en œuvre de bon nombre des services ingénieux.

On juge qu'il est essentiel d'amener les organismes partenaires et les particuliers à se mobiliser dans le but de faire la promotion du potentiel des technologies de l'information et des communications à l'échelle de la collectivité et d'augmenter les compétences de la population locale dans le domaine de l'utilisation des ordinateurs et d'Internet. De plus, la conception de projets de technologie de l'information et des communications à l'échelle de la collectivité a amené des partenaires de divers horizons à abattre les cloisons qui, souvent, les séparent, ce qui a favorisé et facilité la coopération entre les organismes voués à l'enseignement et les organismes de services sociaux, par exemple. L'une des principales conclusions de l'atelier réalisé dans le cadre de notre étude était que « les partenariats sont un élément essentiel ». Toutes ces activités s'inscrivent dans la mise en place de la plateforme des Collectivités ingénieuses.

Exemples d'engagement communautaire

L'engagement prend plusieurs visages. Dans les petites collectivités éloignées qui comptent quelques centaines d'habitants, tout le monde a participé. Certaines collectivités ont embauché des conseillers pour faciliter la mobilisation des divers groupes. D'autres collectivités se sont appuyées sur des partenaires, organismes de service social, écoles, fournisseurs de soins de santé ou entreprises, qui, à leur tour, ont fait grossir les rangs des utilisateurs.

- Dans deux projets réalisés dans de petites collectivités autochtones éloignées, on a constaté un niveau élevé d'engagement des particuliers, pour qui faire partie d'une collectivité ingénieuse représentait une « libération » en facilitant l'accès à l'information et aux

informations répondant aux besoins locaux. On a encouragé les jeunes, mieux familiarisés à l'informatique et à Internet, à aider leurs aînés à apprendre à utiliser les nouvelles technologies. Bon nombre des sous-projets réalisés dans les collectivités éloignées visaient à retenir les jeunes en leur offrant des occasions d'apprentissage à distance et en les amenant à participer aux activités des Collectivités ingénieuses, par exemple en aidant les aînés.

- Un projet-témoin réalisé en milieu urbain a amené 13 partenaires, y compris des établissements d'enseignement, des bibliothèques et des organismes de services sociaux, à se servir des technologies de l'information et des communications pour joindre les démunis. À l'extérieur d'une zone métropolitaine comptant tout juste un peu moins d'un million d'habitants, on juge que 15 000 personnes sont « à risque » en raison d'un faible revenu, d'une mauvaise santé, de l'absence de logement et d'éducation. La stratégie retenue consistait à amener les organismes partenaires à rejoindre ces personnes « à risque » pour les amener à augmenter leurs connaissances dans le domaine de l'informatique et d'Internet en leur donnant accès plus facilement aux informations et aux services grâce auxquels elles pourraient améliorer leur situation.
- Un autre sous-projet réalisé en milieu urbain misera sur la technologie — un logiciel conçu sur mesure — pour donner accès à une suite d'applications auxquelles l'utilisateur typique n'a pas accès par d'autres moyens. Le sous-projet compte sur l'aide des bénévoles qui offriront, gratuitement, un service Internet de façon à aider les membres à acquérir les compétences nécessaires pour utiliser les ordinateurs et Internet.

Tous ces exemples, cernés dans le cadre des entrevues et des études de cas, étaient le fruit d'un engagement communautaire ayant permis d'établir les besoins et de concevoir des approches spécifiques pour y répondre. Le moyen utilisé pour atteindre ce but était divers, mais les résultats étaient semblables : des services offerts, grâce aux technologies de l'information et des communications, pour répondre aux exigences de la collectivité. Les approches utilisées allaient de l'embauche de conseillers qui étaient chargés de susciter l'engagement à l'échelle de la collectivité, dans les petites collectivités, à la collaboration avec des partenaires qui amenaient eux-mêmes leurs clients à se mobiliser. Ces partenaires couvraient toute la gamme des organismes publics et parapublics, y compris des organismes municipaux et provinciaux, les organismes de développement économique, les écoles, les collèges, les services de santé et les services sociaux.

Certains projets ont porté fruit, mais d'autres ont eu moins de chance. Il semble que ce soit en raison d'un manque de capacités des leaders sur le plan technique et en ce qui concerne la mobilisation des partenaires ou du public. Bien que, dans certains cas, des partenariats aient été conclus pour la réalisation de divers sous-projets, les travaux avancent lentement, et les résultats concrets se font toujours attendre. Un autre facteur concerne l'absence d'un organisme bien établi dans la collectivité qui jouerait le rôle de parrain. Les Collectivités ingénieuses qui progressent le mieux sont appuyées par des organismes de ce type.

Retombées de l'engagement communautaire

Dans les projets-témoins qui ont obtenu, jusqu'ici, des résultats satisfaisants, nous constatons qu'un des facteurs clés de la réussite concerne la capacité de l'organisme central de gérer des projets communautaires comptant plusieurs intervenants. La mise sur pied d'une collectivité

ingénieuse est difficile, d'une part parce qu'il s'agit d'un projet complexe, d'autre part, parce que les intervenants viennent de divers horizons. Il est arrivé très souvent que les projets des Collectivités ingénieuses réunissent les organismes locaux — écoles, organismes de service social, fournisseurs de soins de santé, entreprises — qui n'avaient jusque-là eu que peu de relations les uns avec les autres. Le seul fait de réunir ces groupes donnait souvent naissance à une synergie jusque-là inexplorée, mais cela ne se réalisait pas toujours de façon automatique. Les projets-témoins réussis ont été capables de harnacher cette énergie locale pour utiliser de façon positive sa puissance dans le cadre de l'application des technologies de l'information et des communications au sein de la collectivité.

Les trois cas étudiés nous ont donné l'occasion d'explorer la gestion et les sous-projets proposés dans le cadre de trois projets très différents : le réseau Kuh-ke-nah (collectivité autochtone éloignée), La Péninsule acadienne (collectivité rurale francophone) et CapitaleGéniale (collectivité urbaine). L'examen et les entrevues réalisées auprès de représentants des 12 projets ont permis de dégager un résultat intéressant concernant l'étendue et la portée de l'engagement communautaire.

Dans les petites collectivités éloignées, habituellement, tous les habitants du village sont au courant du projet des Collectivités ingénieuses et ont utilisé les services déjà offerts, par exemple en accédant à de l'information. À ce chapitre, on peut déclarer que le niveau d'engagement communautaire est « élevé », puisque tout le monde connaissait l'existence du projet et y avait déjà, d'une façon ou d'une autre, eu recours.

Dans les grandes collectivités urbaines, par contre, les « citoyens ordinaires » sont beaucoup moins susceptibles de connaître l'existence du programme ou du projet local des Collectivités ingénieuses, même s'il est possible qu'ils connaissent l'existence des sous-projets sans savoir dans quel programme ils s'inscrivent. Certaines collectivités d'une grande région urbaine peuvent être mieux sensibilisées à l'existence d'un projet ou d'un sous-projet. Par exemple, les 10 000 membres du réseau Libertel de la Capitale nationale (un partenaire du projet CapitaleGéniale qui donne gratuitement accès à Internet) auront été mis au courant de certains des projets réalisés par Libertel pour le compte de CapitaleGéniale. Le fait de connaître ces projets et d'y participer est bénéfique et peut, à l'occasion, « changer une vie », mais on doit admettre que, sur le plan individuel, leurs répercussions seront moindres que dans le cas de nombreuses petites collectivités. Toutefois, une population de 10 000 âmes englobe plusieurs fois la population d'un petit village de 100 ou 150 personnes, et, au total, les retombées sont plus importantes.

Les retombées de l'engagement communautaire dans les grands centres urbains sont « étendues » — un nombre beaucoup plus grand de personnes, soit des dizaines de milliers, sont concernées — mais ces retombées sur leur vie personnelle sont moins profondes que dans les petites collectivités. Les différences observées entre les collectivités éloignées, les collectivités rurales et les grandes collectivités urbaines peuvent donc se comparer selon un autre axe, soit en comparant « l'étendue » et la « profondeur ». Les projets réussis dans les collectivités éloignées ont en général des retombées plus « profondes », tandis que ces retombées sont plus « étendues » dans les grands centres urbains. Dans les collectivités rurales, les retombées se situent quelque part entre ces deux extrêmes. Puisque la plupart des sous-projets réalisés dans les grands centres urbains n'en sont qu'à leurs premières étapes, « l'étendue » de leurs retombées sur ces

collectivités est en fait plutôt mince. On prévoit que, lorsque les projets seront tout à fait opérationnels et que l'on aura lancé des campagnes de promotion, on pourra observer une mobilisation communautaire plus importante de la part des citoyens.

Engagement du secteur privé

L'engagement du secteur privé est important au regard du troisième objectif du programme : « Créer de nouveaux débouchés, au pays et à l'étranger, pour les entreprises canadiennes qui élaborent et vendent des applications et des services fondés sur les technologies de l'information et des communications ». Les entreprises qui participent aux projets des Collectivités ingénieuses sont des fournisseurs de technologies — matériel, logiciels, services — ou des utilisateurs de la plateforme créée pour le projet de la Collectivité ingénieuse. La nature de la participation des entreprises, comme on l'a déjà fait remarquer, varie selon le type de collectivité (éloignée, rurale, grande collectivité urbaine).

Dans les petites collectivités éloignées, on retrouve très peu, s'il y en a, des fournisseurs locaux de technologies. L'objectif des projets réalisés dans ces collectivités a donc visé la création de capacités à l'échelle locale dans le but d'utiliser et de gérer la technologie. Les Collectivités ingénieuses ont conçu des plateformes intéressant les entreprises. L'étude de cas portant sur le réseau Kuh-ke-nah a révélé que les entreprises du domaine des ressources naturelles se montraient intéressées à l'utilisation de la plateforme aux fins de formation et de diffusion de l'information dans les petites collectivités éloignées dans lesquelles elles étaient présentes. On a encouragé certaines petites entreprises, par exemple les Guides des régions sauvages et les Artisans, à utiliser les nouvelles capacités techniques de leurs collectivités pour créer des sites Web et tirer profit des capacités du commerce électronique offertes par les serveurs de la collectivité. Ainsi, avec un minimum d'aide de la part du secteur privé, les Collectivités ingénieuses offrent une plateforme grâce à laquelle les entreprises des régions éloignées peuvent rejoindre le monde.

Les études de cas et les entrevues ont toutefois révélé certaines préoccupations, plus vives dans les petites collectivités, en ce qui concerne les modalités d'achat. Les petites collectivités ne disposent pas souvent d'une brochette de fournisseurs de technologies. Un partenaire du secteur privé qui participe d'une façon quelconque au projet de la Collectivité ingénieuse (par exemple, en siégeant au conseil d'administration à titre de conseiller technique) peut obtenir des contrats, mais cette situation donne parfois l'impression qu'il y a conflit d'intérêts.

Un certain nombre de Collectivités ingénieuses ont eu de la difficulté à conserver l'engagement du secteur privé en raison du fléchissement du secteur technologique ou encore des changements au sein de la direction des entreprises partenaires. Ces problèmes sont exacerbés par les retards dans la mise en œuvre du programme. Un grand nombre de partenaires du secteur des entreprises se sont retirés des affaires pendant la période en question. Les entreprises technologiques, à quelques rares exceptions près, ne se sont pas précipitées vers les projets-témoins pour profiter des occasions qu'on leur vantait. Au contraire, elles connaissaient peu le programme. Celui-ci n'a pu s'attirer que l'indifférence ou un intérêt modéré de la part des entreprises. Quelques partenaires du monde des affaires ont fourni leurs produits gratuitement à titre de contribution en nature, dans certains projets, pour une période d'essai. À l'échéance de cette période d'essai, il faudra trouver un autre promoteur pour assurer le maintien du service, à défaut de quoi il sera

interrompu. Dans certains projets, en particulier dans les petits centres urbains et les régions rurales, les télécommunications sont assurées par l'un des partenaires d'affaires.

Rôle des organismes parrains

Si l'on veut obtenir l'engagement de la collectivité et des partenaires et fournir des bases aux projets des Collectivités ingénieuses, il faut qu'un organisme « hôte » possède les capacités nécessaires pour y arriver. La plupart des organismes possédaient ces capacités à des degrés différents, mais ils avaient souvent des lacunes en ce qui concerne les technologies de l'information et des communications. Les participants à l'atelier ont fait remarquer qu'un facteur important de réussite concernait la nécessité de « mobiliser des leaders et des agents de changement »; la question est étudiée plus en détail dans la section 4.4.

4.2.2 Conclusions

L'engagement communautaire, pris au sens le plus large, s'est révélé un facteur de réussite essentiel. La capacité d'amener les partenaires et, grâce à eux ou de façon plus directe, les citoyens, à participer à la conception et à la mise en œuvre de sous-projets des Collectivités ingénieuses faisait partie des critères de sélection. Les partenaires sont souvent des organismes municipaux ou provinciaux, des représentants du système de santé, des écoles ou des collèges, des organismes de développement économique ou encore des entreprises du secteur privé. On peut conclure de l'atelier que « l'adéquation entre les services communautaires et les besoins » était un élément très important puisqu'elle facilitait « l'apparition d'un sentiment d'appartenance et d'adhésion ». Une part importante du savoir-faire ou des connaissances tacites des gestionnaires des projets-témoins concernait l'engagement communautaire et la gestion des relations entre les partenaires.

Les retards qui ont affecté le lancement du programme ont coïncidé avec un climat économique défavorable, ce qui a provoqué le retrait de certains partenaires du secteur privé, en particulier dans les grands centres urbains, où l'on avait cru que le nombre et le niveau de compétence des fournisseurs de technologies fourniraient un point d'appui aux projets. Après avoir mis en place une plateforme pour l'exécution des services ingénieux, toutefois, les Collectivités ingénieuses ont commencé à susciter l'intérêt des entreprises qui voulaient interagir dans la collectivité; c'était le cas, en particulier, dans les collectivités éloignées. Les collectivités ont l'intention d'assurer une plus grande promotion des services de façon à attirer plus de participants lorsque les sous-projets seront bien amorcés et opérationnels. On reconnaît que les collectivités rurales et éloignées disposent d'un bassin limité d'entreprises avec lesquelles s'associer.

4.2.3 Recommandation

Compte tenu des capacités des Collectivités ingénieuses en matière de promotion et des courts délais dont elles disposent, la Direction devrait les aider à orienter une partie de leurs efforts de promotion vers les fournisseurs de technologie et les utilisateurs potentiels du secteur privé de façon à amener plus d'entreprises à participer aux projets et à rendre les collectivités plus durables.

4.3 *Infrastructure ingénieuse*

Tiré du **Guide du programme des Collectivités ingénieuses, 1999.**

L'**infrastructure ingénieuse** comprend les réseaux, les systèmes et autres matériels et logiciels utilisés dans les télécommunications, la radiodiffusion et la télématique. Elle assure des communications bidirectionnelles à haute vitesse avec une largeur de bande suffisante pour offrir les services qui soutiennent les services ingénieux prévus par la collectivité. Elle comprend également des options quant à la connectivité, puisqu'elle est évolutive et interfonctionnelle et qu'elle offre des possibilités d'échange d'information et d'interfonctionnement entre plusieurs systèmes.

4.3.1 *Constatations*

Égalisation des niveaux de service

Le Guide du programme Collectivités ingénieuses de 1999 précise que, pour être sélectionnée, une collectivité doit montrer que : a) la majorité de ses membres ont accès à des médias interactifs en ligne (p. ex., courrier électronique, groupes de discussion), grâce à des installations à domicile, au travail ou dans des lieux publics; b) les écoles, les bibliothèques, les services publics et un nombre important d'entreprises sont reliées à Internet ou en voie de l'être; c) [la collectivité] disposera d'un plan technologique pour assurer la création d'une infrastructure bidirectionnelle à haute vitesse et à large bande en vue de l'introduction d'autres services ingénieux; d) [la collectivité] établira des plans de collaboration avec plusieurs entreprises de télécommunications en vue du déploiement de l'infrastructure perfectionnée.

Le Rapport du groupe d'experts présenté en 1998, dans lequel on recommandait la création d'un programme de projets-témoins dans des Collectivités ingénieuses, et le *Guide de programme* indiquent que, pour avoir droit au financement du programme, les collectivités qui présentent une demande de participation doivent déjà être dotées d'une infrastructure importante et vouloir passer des services à bande étroite à ceux à large bande, si ce n'était pas déjà fait. En fait, au départ, les 12 projets-témoins présentaient des niveaux très différents d'accès à Internet et des niveaux différents d'accès aux ordinateurs (la mesure en étant le nombre d'ordinateurs dans les domiciles et les entreprises). Certaines collectivités éloignées participant au programme n'avaient même pas de service téléphonique tandis que, dans les grands centres urbains, l'accès aux services à large bande était généralisé avant l'adhésion au programme.

Retombées du programme sur le développement de l'infrastructure

Si l'on tient compte de la grande diversité des moyens d'accès à l'infrastructure dans les 12 projets-témoins, au départ, on peut établir que les critères de sélection de l'infrastructure ont eu des retombées considérables pendant la durée du programme et qu'ils ont égalisé l'accès au programme dans une grande mesure. Le fait de créer une collectivité virtuelle a eu un effet de catalyseur incroyable en ce qui concerne l'infrastructure, et ce, à deux chapitres importants.

Premièrement, il a permis de regrouper les demandes. Alors qu'auparavant, il n'aurait probablement pas été économique d'offrir une connexion haute vitesse à une des institutions d'un village, l'offrir à plusieurs institutions — l'école, par exemple, qui établirait un lien vers la clinique et le bureau de la bande — augmente la demande et la possibilité de partager les coûts, ce qui fait qu'il sera plus économique d'offrir cette connexion dans ce lieu éloigné. Les groupes de petites collectivités dispersées qui ont accès par satellite auraient avantage à se regrouper pour utiliser le répéteur de satellite. En fait, dans au moins un cas, l'entreprise de télécommunications a mis à jour son réseau de micro-ondes à longue distance, sans aide financière, de façon à offrir un service numérique à large bande à une collectivité ingénieuse éloignée, en partie parce que le regroupement des demandes rendait le service plus économique. (Cette mise à jour était d'ailleurs nécessaire parce qu'il fallait remplacer l'équipement analogique obsolète.)

La mise en commun des demandes a en outre augmenté la sensibilisation aux ordinateurs et à Internet et donné aux personnes qui n'avaient jamais, auparavant, utilisé les technologies de l'information et des communications l'occasion d'acquérir de base et de se familiariser à l'utilisation de ces techniques. Dans les petites collectivités, en particulier, le plan de la Collectivité ingénieuse prévoyait divers services de formation et d'aide.

En second lieu, les projets-témoins ont agi comme un catalyseur des collectivités participantes qui ont fait pression sur les gouvernements provinciaux et les organismes régionaux de développement et collaboré avec eux pour soutenir l'extension des services à large bande dans les zones où ils ne sont pas offerts. Il est arrivé à quelques occasions que le programme coïncide avec des projets de fourniture de services à large bande en Ontario, en Saskatchewan, en Alberta et dans d'autres provinces, mais la caution des Collectivités ingénieuses a permis de garantir à ces villes et villages l'accès aux services à large bande dont ils étaient auparavant privés. Dans une région urbaine aussi, le projet-témoin a soutenu un programme de services à large bande permettant d'offrir ces services dans les régions rurales étendues qui relevaient de la municipalité en question.

Les études de cas révèlent que certaines collectivités éloignées qui n'avaient aucun service téléphonique avant de participer au programme sont maintenant dotées d'un service à large bande et qu'elles utilisent, plutôt que les services téléphoniques interurbains, et pour un coût moindre, le système vocal sur IP (protocole Internet). Les premières données sur les dépenses des projets-témoins font ressortir le fait que les collectivités rurales et éloignées s'attachent surtout à l'infrastructure : en effet, elles dépensent plus, proportionnellement, pour l'achat de matériel et d'équipement (environ 46 %) que les collectivités des régions rurales et des grandes régions urbaines (environ 20 %).

4.3.2 Conclusions

L'une des conséquences du programme a été une plus grande équité au chapitre de l'accès aux services à large bande parmi les collectivités participantes. Le coût de l'offre de ces services dans les collectivités éloignées a été assumé principalement par d'autres programmes. La mise en commun des demandes, qui découle de l'approche communautaire adoptée pour l'utilisation des technologies de l'information et des communications, a été un facteur clé d'un meilleur accès aux services de télécommunications accessibles. L'augmentation observée au chapitre de

l'utilisation générale de la technologie, grâce aux services d'encadrement et d'aide, a aussi été l'un des facteurs qui ont permis une plus grande habilitation des citoyens en plus de faciliter l'augmentation du niveau de la demande de services ingénieux. Le fait d'être une collectivité ingénieuse était utile en ce qu'il a convaincu des programmes provinciaux et autres de soutenir l'extension des services à large bande vers les collectivités rurales et éloignées.

Jusqu'à quel point la tendance générale en faveur de l'expansion de l'infrastructure à large bande a-t-elle contribué au succès des Collectivités ingénieuses? Il est trop tôt pour le dire, puisque la plupart des sous-projets et des services qu'ils visent ne sont pas encore tout à fait opérationnels. Toutefois, la large bande permet un niveau et une qualité des services qu'il n'est pas possible d'obtenir avec des connexions à bande étroite. Les connexions à large bande sont « toujours ouvertes », ce qui est un important facteur quand on parle de facilité d'utilisation. Il aurait même été impossible d'offrir certains services sans la large bande. Par exemple, certaines collectivités éloignées ont organisé des vidéoconférences pour que les habitants de leur village puissent communiquer avec les membres de leur famille séparés par de grandes distances, ou encore pour diffuser les réunions du conseil local ou de la bande. Sur bande étroite, cette expérience aurait été de qualité nettement inférieure, si elle était possible.

Il serait peut-être plus pertinent de poser la question du point de vue opposé : Dans quelle mesure les Collectivités ingénieuses ont-elles contribué à la réussite de la large bande? Ce n'est pas parce que l'on construit de grands réseaux de télécommunications pour relier les collectivités éloignées et les collectivités rurales que celles-ci les utiliseront. L'existence des Collectivités ingénieuses assure une plateforme technologique autant qu'organisationnelle, ce qui signale une capacité de gérer des projets communautaires, d'instiller dans la population le respect du potentiel d'Internet et d'amener les entreprises et les organismes locaux à s'engager envers une utilisation innovatrice de la technologie au profit de la collectivité. La Collectivité ingénieuse incarne l'approche selon laquelle « la collectivité resserre ses rangs au moment de construire ». Elle offre un contraste avec l'approche plus souvent utilisée, selon laquelle on construit une infrastructure en s'attendant à ce qu'elle suscite sa propre demande, une illustration de la devise : « Construis-le, et la collectivité viendra. »

4.4 *Services ingénieux*

Tiré du **Guide du programme des Collectivités ingénieuses, 1999.**

Les **services ingénieux** enrichissent la vie des membres de la collectivité ingénieuse en leur permettant de relever les défis professionnels et personnels grâce à la technologie de l'information et des télécommunications. Les collectivités réseautées profitent alors de logiciels interactifs et de contenus multimédias diffusés à l'aide d'installations sécuritaires et privées à domicile, au travail ou dans la collectivité, dans le but d'améliorer le bien-être général de la population sur les plans économique, social et culturel. Les services ingénieux sont informatifs, novateurs et interactifs, et ont une portée internationale.

4.4.1 Constatations

Types de services ingénieux

Tous les projets des Collectivités ingénieuses se divisaient en plusieurs sous-projets, qui forment la base des Collectivités ingénieuses. Le Guide du programme recommande d'examiner, entre autres, les éléments suivants :

- Santé et médecine
- Télétravail et travail à distance
- Commerce électronique
- Éducation et apprentissage continu
- Information sur les transports
- Services sociaux
- Droit et sécurité publique
- Logement
- Tourisme
- Accès au gouvernement
- Réseaux communautaires
- Gestion de l'environnement et des ressources

Les projets fournissent (ou fourniront lorsqu'ils seront tout à fait opérationnels) des services innovateurs dans ces domaines, grâce aux technologies de l'information et des communications. Les services assurent un accès plus facile, la réduction des coûts (pour l'utilisateur) ou, comme nous l'avons déjà indiqué, l'amélioration du « bien-être économique, social et culturel général d'une collectivité ». Ce qui revient à dire que les citoyens sont mieux habilités. Certains sous-projets vont plus loin que les services en ligne accessibles à partir d'un ordinateur personnel. Les sous-projets en télésanté exigent souvent des connexions à très haute vitesse pour relier une clinique locale dans un village éloigné au principal hôpital d'un grand centre urbain. D'autres sous-projets aident les citoyens qui ne sont pas familiarisés avec les ordinateurs et Internet de façon qu'ils puissent acquérir les compétences fondamentales nécessaires pour accéder aux services en ligne. Le tableau qui se trouve à la fin de la présente section présente toute la gamme des services actuellement offerts dans le cadre des 12 projets de démonstration, y compris en ce qui concerne les services municipaux, les bibliothèques, l'éducation et l'apprentissage, la santé, les services sociaux et l'accès à un service d'aide à l'utilisation d'Internet et des ordinateurs.

Économies supplémentaires et changement de paradigme

Dans bien des activités, l'utilisation des ordinateurs et d'Internet représentent au départ une amélioration, c'est-à-dire qu'il s'agit de la même activité, mais qu'on l'effectue à l'aide de la technologie. Par exemple, aux cours des premières années, les ordinateurs personnels étaient surtout utilisés comme des machines à écrire perfectionnées; les documents dactylographiés

étaient imprimés sur du papier et remis de façon concrète au destinataire. Le changement de paradigme s'est produit lorsque les ordinateurs ont été mis en réseaux et branchés à Internet, ce qui rendait possible la communication par voie électronique. L'intermédiaire physique du document imprimé sur papier n'était plus nécessaire. La vitesse de communication a en outre augmenté de façon marquée. L'utilisation que l'on faisait des ordinateurs personnels, au début, qui servaient de machines à écrire améliorées, correspondait surtout à une amélioration qualitative; le passage aux communications électroniques et le changement de paradigme qui en découle ont créé de nouvelles formes de communication et d'interaction.

Les progrès rendus possibles par les projets de démonstration ont aussi, de la même façon, débouché sur des améliorations qualitatives, dans certains cas, ou sur des changements de paradigme (s'ils ne sont pas encore survenus, c'est que le processus ne fait que commencer), dans d'autres cas. Dans les deux cas, on pourra observer une nette amélioration de la productivité et, en conséquence, une réduction des coûts. Prenons par exemple la télésanté : les services offerts permettent de réduire les cas où il est nécessaire de transporter un patient d'une collectivité nordique éloignée à un hôpital du sud du Canada, ce qui permet de réaliser des économies. Selon les données empiriques, le fait d'assurer un accès rapide aux informations sur la santé — et d'aider les citoyens à apprendre comment y accéder grâce aux technologies de l'information et des communications — permet de mieux contrôler le diabète juvénile dans les collectivités autochtones éloignées.

Le tableau qui suit (tableau 4-1) illustre les améliorations de la qualité et les changements de paradigmes :

Tableau 4-1 : Améliorations de la qualité et changements de paradigmes

(1)	(2)	(3)
Situation initiale : Comment on faisait les choses avant d'adopter les technologies de l'information et des communications	Amélioration : Comment on fait la même chose avec les technologies de l'information et des communications	Changement de paradigme : Comment on utilise les technologies de l'information et des communications pour apprendre à faire la même chose d'une façon complètement nouvelle
À la bibliothèque, chercher un livre à l'aide des fiches du catalogue manuel	À partir de la maison, faire des recherches sur Internet pour trouver un livre de la bibliothèque	À partir de la maison, faire des recherches sur Internet dans le catalogue de plusieurs bibliothèques simultanément
Les jeunes Autochtones se rendent dans une agglomération éloignée pour poursuivre des études secondaires	Les jeunes Autochtones utilisent un ordinateur à l'école secondaire d'une agglomération éloignée	Les jeunes Autochtones restent dans leur village natal pour terminer leurs études secondaires grâce à l'enseignement à distance
Réunion en personne	Communications par courrier électronique	Échanges en temps réel avec la possibilité de partager des documents et des présentations vidéos

Améliorations au chapitre de la productivité

Dans de nombreux cas, les sous-projets des Collectivités ingénieuses ont entraîné une importante réduction des coûts ou une bonne augmentation de la productivité. Par exemple, il est beaucoup plus commode pour les citoyens d'accéder à certains services municipaux sur Internet, ce qui permet à l'administration municipale de réaliser des économies puisqu'elle aura besoin de moins de commis pour répondre au comptoir aux demandes du public. L'amélioration de la productivité et de la commodité est peut-être très évidente, mais il est difficile et souvent dispendieux de la mesurer et de la quantifier. Les vérifications et les comptes publics indiqueront une dépense — peut-être une grosse dépense — pour l'élaboration et la mise en œuvre de ces services, mais les améliorations de la productivité, la réduction des coûts et la plus grande commodité ne figureront pas sur ces comptes — cependant, on pourra peut-être constater la réduction des coûts dans quelques années. Certaines collectivités se demandent comment ces économies peuvent être attribuées à juste titre aux services ingénieux.

Habilitation

Certains sous-projets ont eu d'autres répercussions positives importantes au chapitre de l'habilitation personnelle et communautaire. Les collectivités autochtones éloignées considèrent que bon nombre des sous-projets qui leur ont donné accès à de l'information sur la santé, l'éducation et les services sociaux sont « libérateurs », puisqu'ils s'éloignent du principe de la dépendance qui entravait jusque-là leur développement. Même si c'est une retombée importante, c'est un bénéfice difficile à mesurer.

L'habilitation personnelle qui découle des sous-projets des Collectivités ingénieuses a plusieurs visages. Un autre exemple est celui d'un sous-projet qui s'est déroulé dans un grand centre urbain : l'initiative CapitaleGéniale d'Ottawa permet aux utilisateurs de mener des recherches simultanées dans le catalogue de cinq grandes bibliothèques, grâce à Internet. La Bibliothèque publique d'Ottawa s'est reliée aux deux bibliothèques universitaires d'Ottawa, celle de l'Université Carleton et celle de l'Université d'Ottawa et à deux bibliothèques nationales d'Ottawa, la Bibliothèque nationale du Canada et à l'Institut canadien de l'information scientifique et technique dans le but de former un consortium. Le principal objectif de ce consortium — un sous-projet de CapitaleGéniale — consiste à créer une interface Internet unique donnant accès au catalogue combiné des cinq bibliothèques.

Comme on l'a observé dans bien d'autres Collectivités ingénieuses, le projet s'est révélé un catalyseur et amené ces cinq grandes institutions à interagir et à explorer des synergies. Dans ce cas, le résultat correspond à une capacité en ligne qui habilite les particuliers et accroît leur productivité. Au moment de la rédaction du présent document, le projet n'était pas encore lancé. Toutefois, lorsqu'il sera opérationnel, il intéressera les chercheurs des universités et des laboratoires du gouvernement, les étudiants et les enseignants des écoles secondaires, les nombreuses associations sans but lucratif dont le siège social se trouve à Ottawa et toute la gamme des particuliers, des entrepreneurs aux écrivains, pour ne mentionner qu'eux.

Plusieurs projets ont intégré un élément de télétravail dans le but de faciliter le travail à domicile et, en conséquence, de réduire les exigences relatives à l'infrastructure des transports. Il s'agit souvent de caractéristiques permettant l'interaction, l'établissement de calendriers et l'exécution

	T.-N.	Î.-P.- É.	N.-É.	N.-B.	QC	ONT.	MAN.	SAS K.	ALB.	C.-B.	NOR D	Aut.
Services	SmartLabrador	Virtual Charlottetown	Collectivités ingénieuses de Western Valley	La Péninsule acadienne	Carrefour virtuel de la Mauricie	CapitaleGéniale	Réseau ingénieux du Manitoba	Projet Headwaters	Connect Calgary	Projet SMART CHOICES	Yellowknife Smart City Project	Réseau Kuh-ke-nah
Gouvernement électronique (information et services)												
Bibliothèque électronique												
Droit et sécurité publique												
Nouvelles en ligne												
Points d'accès publics												
Gestion des ressources et de l'environnement												
Services sociaux												
Enseignement à distance												
Télésanté												
Télétravail et travail à distance												
Tourisme												
Transports												
Autres												

4.4.2 Conclusions

Même si de nombreux sous-projets des Collectivités ingénieuses ne sont toujours pas fonctionnels au moment où on rédige ces lignes, on s'attend à ce que bon nombre d'entre eux permettent aux utilisateurs, lorsqu'ils seront en vigueur, de réaliser d'importantes économies et d'accroître leur productivité. Certains projets iront au-delà de l'utilisation des technologies de l'information et des communications pour l'exécution d'activités déjà réalisées en facilitant le changement des paradigmes qui visent la façon dont on fait les choses : l'impossible sera possible. À ce chapitre, on a déjà recueilli des preuves anecdotiques révélant que c'est bien ce qui se passe dans les sous-projets en vigueur, au grand bonheur des collectivités concernées.

La conception du programme n'a pas permis de rassembler toutes les conditions nécessaires au partage et à la mise en commun des activités de développement des logiciels et des plateformes de service. C'est pourquoi les 12 projets-témoins ont élaboré des services semblables chacun de

leur côté. Plusieurs projets ont donc franchi les mêmes étapes du processus d'essais et d'erreurs pour aboutir au même résultat. On aurait mieux utilisé les ressources si l'on avait, pour certaines applications du moins, adopté des mesures plus énergiques pour faciliter la mise en commun des activités de développement. On y serait peut-être arrivé si, en plus de favoriser la concurrence et de ne pas choisir des entreprises en particulier, on avait encouragé de façon spécifique l'utilisation des logiciels à normes ouvertes (les projets ayant utilisé des normes ouvertes ont en effet beaucoup plus partagé que les projets qui ont opté pour les systèmes exclusifs vendus sur le marché).

4.4.3 *Recommandation*

La Direction des Collectivités ingénieuses devrait étudier la possibilité, pour les Collectivités ingénieuses, de mettre en commun les plateformes des logiciels qui servent à l'exécution des services ingénieux de façon à éviter les coûts d'élaboration de logiciels semblables.

4.5 *Organisation*

Tiré du **Guide du programme des Collectivités ingénieuses, 1999.**

L'organisation comprend les structures, les systèmes, les principes et les pratiques qui permettent à une collectivité de planifier et de mettre en œuvre efficacement une stratégie propre à une collectivité ingénieuse et d'en assurer le suivi. Un bon leadership et d'excellents systèmes de gestion sont essentiels pour donner aux projets un succès durable.

4.5.1 *Constatations*

Toutes les propositions devaient répondre à la même exigence : le projet-témoin des Collectivités ingénieuses devait être parrainé par un organisme sans but lucratif local. Les organismes qui parrainaient les projets représentaient toute une brochette : des municipalités et des organismes municipaux, des organismes de développement économique comme des chambres de commerce, des conseils de bandes autochtones et des organismes créés expressément dans le but de mettre sur pied une collectivité ingénieuse locale. Les organismes parrains assuraient, en général, le leadership de chacun des 12 projets sélectionnés. Les participants à l'atelier ont accordé une note élevée quand il était question « de susciter la participation des leaders et des agents de changement ». Les organismes de parrainage jettent les bases du projet, suscitent la participation des partenaires et établissent les cadres de gestion des projets-témoins.

Le rôle des organismes parrains s'est révélé beaucoup plus important que prévu, en raison des problèmes liés à la mise en œuvre du programme. L'approche adoptée pour la gestion du programme (voir le chapitre 5) supposait que les organismes de parrainage devraient souvent pallier les problèmes et que les fonds venaient d'autres sources. Toutefois, certains de ces organismes, en particulier ceux qui ont été mis sur pied en fonction du programme, ont eu de la difficulté à faire face aux multiples vicissitudes liées à la gestion des contributions. Certains d'entre eux ont d'ailleurs aussi eu des problèmes côté gestion générale et leadership.

Dans certains cas, le bureau du projet était installé dans l'organisme de parrainage; dans d'autres cas, il avait des quartiers distincts. D'une façon ou d'une autre, le bureau du projet et, en particulier, le gestionnaire du projet sont devenus le point de convergence de tout le savoir-faire acquis grâce au projet-témoin, et c'est un savoir-faire considérable : le recrutement et le maintien de la participation des partenaires, le respect des exigences d'Industrie Canada relatives à la gestion financière, l'acquisition des capacités techniques nécessaires (les ressources humaines qui font fonctionner les serveurs et les réseaux à large bande et les réseaux et les serveurs eux-mêmes), la réalisation de la vision originale du programme.

On a aussi adopté diverses approches de gestion. Dans certains cas, les projets s'appuyaient utilement sur des structures comme des comités de direction, d'autres mettaient sur pied des conseils d'administration composés des leaders de la collectivité. Dans certains cas, l'organisme de parrainage était déjà si bien établi et si bien géré qu'il n'était pas nécessaire d'y ajouter une autre structure.

Dans le document Deuxième étape : Plan d'affaires — Lignes directrices à l'intention des demandeurs, on précise que, pour être sélectionnée, une collectivité doit démontrer « que les services ingénieurs proposés favoriseront l'exploitation de débouchés nationaux et internationaux pour les technologies ingénieuses canadiennes ». Même si la collectivité internationale a fait preuve d'un intérêt considérable, un grand nombre de délégations ayant visité le site de certains projets-témoins, il semble que de nombreux bureaux de projet et leur organisme de parrainage ont peu fait pour mettre leurs capacités en valeur auprès de la collectivité canadienne et internationale. Il y a eu des exceptions : les projets dont les organismes de parrainage disposaient du personnel supplémentaire et des compétences nécessaires pour mener à bien d'importantes activités de commercialisation.

Les organismes parrains ont un rôle important à jouer au regard de la durabilité des sous-projets et du bureau de projet lui-même. En ce qui concerne les sous-projets, la capacité de collaborer avec des partenaires et de faire valoir les services ingénieurs auprès de bailleurs de fonds permanents potentiels déterminera dans bien des cas si, oui ou non, le sous-projet se poursuivra après l'échéance du financement du programme. À l'heure actuelle, il semble que la plupart des sous-projets se poursuivront d'une façon ou d'une autre.

Le financement des bureaux de projet reste toutefois problématique. Peu d'organismes parrains ont les ressources nécessaires pour permettre la poursuite des activités de ces bureaux au-delà de l'échéance du programme. Dans bon nombre de cas, les bureaux de projet assument un rôle de conseiller de plus en plus grand, particulièrement auprès des autres pays qui voudraient reproduire l'expérience canadienne. On ne sait pas encore si le marché est suffisamment important pour soutenir ces activités. Il est néanmoins évident qu'une grande part de l'expertise et du savoir-faire est désormais entre les mains des personnes qui travaillent dans les bureaux de projet.

En ce qui concerne le financement continu nécessaire aux projets des Collectivités ingénieuses, les réponses données par les représentants des collectivités se classent dans trois catégories :

- Certains projets n'auraient plus besoin de financement : les représentants déclarent que le programme a comblé les besoins de la collectivité et permis d'élaborer des approches et des

services qui, semble-t-il, seront durables. On répète toutefois que l'on ne pourra confirmer la durabilité des services qu'une fois qu'on les aura mis en œuvre et qu'on aura des sources de revenu garanties.

- Dans d'autres cas, les représentants des projets de la Collectivité ingénieuse affirment que la collectivité aura toujours besoin d'un financement relativement peu élevé qui permette de maintenir un bureau central et un petit effectif (deux ou trois personnes) pour assurer le déploiement réussi des services. Sans ce financement, l'investissement initial sera en péril.
- Enfin, un troisième groupe de représentants déclarent qu'il faudra compter sur un financement additionnel, mais qu'il visera l'extension de la portée et du mandat de la Collectivité ingénieuse. Le financement servira par exemple à faire connaître le projet réussi et à conclure de nouveaux partenariats de façon que d'autres collectivités puissent obtenir les mêmes résultats à partir du même investissement original.

On s'est penché sur la question de la pertinence du niveau de financement (4,5 millions de dollars) réservé aux Collectivités ingénieuses. Les données laissent croire que le montant du financement a eu deux effets contraires : il a amélioré la qualité des projets-témoins, mais il a aussi fait oublier les objectifs du programme. Grâce aux ressources accessibles, les projets ont conçu de multiples services ingénieux et les ont offerts de façon équitable aux diverses collectivités faisant partie d'une collectivité ingénieuse donnée. Par contre, le niveau de financement accentuait la complexité de la gestion des projets et a probablement nui au partage des informations entre les Collectivités ingénieuses, déjà aux prises avec les problèmes de gestion et les autres facteurs, dont il sera question à la section 5.3.

Nous avons aussi relevé un élément de compétition dans les relations intercommunautaires et nous pensons qu'il aurait été moins prononcé si les collectivités avaient eu accès à un financement moins élevé. Cette méthode, qui consiste à offrir des services à un grand nombre de collectivités, a été adoptée par le programme pilote des services à large bande pour le développement rural et du Nord. Ce programme fournit du financement par l'entremise d'un concours dans le but d'offrir des services à large bande aux collectivités canadiennes, plus particulièrement aux collectivités des Premières nations, du Nord, et des régions rurales et éloignées, qui ne profitent actuellement pas des services offerts par ligne d'accès numérique ou par modem câble. Ce programme fait partie de l'engagement du gouvernement du Canada à garantir des services à large bande à toutes les collectivités canadiennes d'ici 2005.

4.5.2 Conclusions

La présence d'un organisme parrains solide et bien établi est un élément essentiel à la réussite du projet des Collectivités ingénieuses. C'est souvent cet organisme qui fournit le leadership, le savoir-faire et l'accès aux partenariats, tous essentiels dans des projets de ce type. La capacité d'élaborer un plan de rentabilisation des services ingénieux et de le mettre en œuvre s'est révélée essentielle à la réussite des services et elle vient fort probablement d'un organisme de parrainage solide. Les projets qui ne pouvaient compter sur cette force et cette expérience se sont retrouvés désavantagés.

Le programme précise que l'organisme de parrainage doit être un organisme sans but lucratif. Puisque l'un des objectifs du programme vise la commercialisation au Canada et à l'étranger, ces organismes devraient peut-être plutôt mener leurs activités de promotion en collaboration avec des organismes à but lucratif qui possèdent l'expérience et les capacités voulues dans ce domaine.

Les bureaux de projet offrent de nouvelles capacités et une nouvelle expertise qui ont fait du Canada le chef de file de la collectivité internationale au regard des Collectivités ingénieuses. Il serait bien triste de ne pas profiter de cette expertise pour conserver notre rang et pour en faire profiter les autres collectivités du Canada.

4.5.3 *Recommandation*

Compte tenu des capacités limitées des Collectivités ingénieuses en matière de promotion et des courts délais dont elles disposent, la Direction devrait collaborer, à l'échelle nationale, avec des organismes commanditaires, des entreprises du secteur privé et d'autres partenaires d'Industrie Canada possédant une expertise pertinente dans le but d'élaborer une approche plus stratégique et mieux ciblée en vue de la promotion de l'expertise des Collectivités ingénieuses du Canada au pays et à l'étranger en cherchant à créer des occasions pour les collectivités et les entreprises canadiennes qui prennent part aux projets.

4.6 *Bénéfices ingénieux*

Tiré du **Guide du programme des Collectivités ingénieuses, 1999.**

Les **bénéfices ingénieux** sont les résultats d'un projet-pilote du programme des Collectivités ingénieuses. Ces résultats sont liés aux besoins établis par la collectivité, et comportent un aspect de transformation qui a des répercussions importantes sur la façon dont les citoyens interagissent entre eux, de même qu'avec les établissements publics et privés, et le reste du monde.

4.6.1 *Constatations*

Nous avons déjà, dans la section portant sur les Services ingénieux, décrit certains résultats en nous fondant sur les données anecdotiques recueillies selon lesquelles les services ingénieux débouchent sur l'habilitation des particuliers et devraient entraîner des résultats positifs dans le domaine de la santé et de l'éducation. Nous avons aussi fait remarquer que bon nombre des sous-projets venaient tout juste d'être lancés ou n'étaient toujours pas sur pied, et qu'il est donc prématuré d'en évaluer les résultats. Les projets-témoins restent des laboratoires pour les Collectivités ingénieuses et comme dans tous les laboratoires, il est très important de prendre des mesures. Si l'on veut que le Canada tire profit de toutes ces expériences, il est essentiel que les résultats puissent être présentés grâce à des mesures appropriées.

Malheureusement, les gestionnaires de projet ont été si occupés à tenter de mettre sur pied leurs sous-projets avant l'échéance du programme et du financement qu'ils n'ont pour la plupart pas eu le temps de relever les mesures pertinentes. On s'attend à ce que les gestionnaires des sous-projets qu'il reste à mettre en œuvre trouveront le temps de procéder aux mesures et aux évaluations appropriées. Il convient de remarquer que chaque projet doit élaborer son propre cadre d'évaluation et évaluer les résultats de tous les efforts déployés. On croit que les données seront accessibles au moment de l'évaluation finale, qui contiendra plus de données quantitatives que nous avons pu en réunir aux fins de la présente évaluation à mi-parcours.

4.6.2 Conclusions

Quand on aura pris la mesure des résultats des projets-témoins, on aura réalisé une bonne partie de l'évaluation des avantages que le Canada retirera du programme. Il faudra aussi, pour bien saisir tous ces bénéfices, disposer d'une stratégie de mesure et d'évaluation complète. Des projets se sont déjà dotés d'un cadre d'évaluation et recueillent des données. D'autres auront du rattrapage à faire. Il est important de mesurer les résultats qui concernent l'éducation et la santé. D'autres résultats concernant par exemple l'habilitation des particuliers, même si elle est importante, seront plus difficiles à évaluer.

4.6.3 Recommandation

Industrie Canada devrait favoriser l'étude des Collectivités ingénieuses partout au pays pour profiter des modèles élaborés et en favoriser l'adoption.

La Direction des Collectivités ingénieuses devrait aider celles-ci à établir des méthodes de mesure du rendement pour évaluer les projets, au besoin.

4.7 Conclusions en ce qui concerne la réussite et la réalisation des objectifs

Dans l'ensemble, les cinq critères examinés dans le présent chapitre sont sensés et on les a, dans une grande mesure, respectés. Créer une collectivité ingénieuse réussie n'est pas chose facile, mais ces cinq facteurs — engagement communautaire, infrastructure ingénieuse, services ingénieurs, organisation, bénéfices ingénieurs — sont des facteurs clés de sa réussite. Comme nous l'avons déjà fait remarquer, on a tiré de cet exercice de nombreuses leçons qui se révéleront utiles pour les Collectivités ingénieuses qui parachèvent leurs projets et pour d'autres programmes futurs semblables qui voudront utiliser les technologies de l'information et des communications pour le développement communautaire.

5. *Conception et gestion du programme*

Industrie Canada a mis sur pied la Direction des Collectivités ingénieuses, qui est chargée de gérer et d'exécuter le programme Collectivités ingénieuses. La Direction assume entre autres les responsabilités suivantes :

- soutenir le travail du Comité national de sélection;
- exécuter le processus en deux étapes pour sélectionner les 12 Collectivités ingénieuses;
- négocier une entente de contribution avec les collectivités retenues;
- concevoir et soutenir des programmes complémentaires comme le Centre d'échange et les conférences annuelles en utilisant le site Web des Collectivités ingénieuses et d'autres moyens;
- gérer le programme de façon continue, ce qui suppose la conception et le soutien des fonctions d'établissement de rapports et d'évaluation, et exécuter les fonctions de gestion financière et d'évaluation.

Tout ce qui concerne le mandat de gestion de la Direction a été exécuté en grande partie par le personnel d'Industrie Canada à Ottawa, les employés régionaux d'Industrie Canada jumelés à chacune des Collectivités ingénieuses (qu'on appelle aussi des moniteurs) et par d'autres organismes qui fournissent à contrat des services spécifiques.

Dans le présent chapitre, nous allons examiner les résultats de l'étude qui concernent la gestion du programme et un élément important de la conception du programme, les critères utilisés pour sélectionner les Collectivités ingénieuses. L'examen s'est fondé sur les trois questions exploratoires suivantes :

- Les critères de sélection utilisés étaient-ils pertinents compte tenu de l'expérience acquise jusqu'ici dans le domaine de la mise en œuvre de plans?
 - La façon dont le gouvernement gère le programme contribue-t-elle à l'atteinte des résultats escomptés ou pourrait-on l'améliorer?
 - Les Collectivités ingénieuses partagent-elles des leçons et des pratiques exemplaires entre elles et avec d'autres collectivités?
-

5.1 Les critères de sélection étaient-ils pertinents?

Les critères de sélection utilisés étaient-ils pertinents compte tenu de l'expérience acquise jusqu'ici dans le domaine de la mise en œuvre de plans?

Nous avons donné au chapitre précédent les informations relatives aux progrès réalisés par rapport aux plans. Dans le présent chapitre, nous cherchons à établir si les plans de projets énoncés dans le plan d'affaires initial des Collectivités ingénieuses, et qui étaient fondés sur les critères de sélection du programme, sont toujours respectés. S'ils ne le sont pas, nous allons chercher à savoir si cela est dû aux critères de sélection.

5.1.1 Constatations

Les Collectivités ingénieuses ont progressé de toutes sortes de façon par rapport à leurs plans. Selon les informations financières fournies par 11 collectivités, en date de décembre 2002, chaque collectivité a dépensé un peu moins des deux tiers des 4,5 millions de dollars qui lui avaient été affectés; l'une des collectivités avait dépensé moins de un tiers de son budget.

Presque toutes les personnes consultées se disent en faveur des critères de sélection. On a exprimé de nombreux commentaires favorables, entre autres sur le fait que les enjeux couverts par les critères de sélection ont amené de nombreuses collectivités, financées ou non, à comprendre que l'approche des Collectivités ingénieuses permettait d'en faire beaucoup plus qu'elles ne se l'étaient imaginé. On indique fréquemment que les critères ont poussé les collectivités à trouver de nouveaux partenaires, à fixer des objectifs plus ambitieux au regard des fonctions à offrir grâce aux services ingénieux et à augmenter le nombre de services et de personnes à intégrer dans la collectivité.

Malgré le degré de satisfaction élevé par rapport aux critères, les Collectivités ingénieuses ont dû contourner certains obstacles pour réaliser leurs plans. Ces obstacles concernaient les critères suivants :

- Durabilité par rapport au partage des services : Le Guide du programme précise que les collectivités qui reçoivent du financement du programme doivent démontrer qu'elles seront en mesure de poursuivre les activités à la fin du financement et qu'elles devront partager leurs connaissances et leur expertise avec d'autres collectivités. La plupart des Collectivités ingénieuses qui ont fait des plans pour assurer la viabilité à long terme de leurs services et produits ont fait remarquer qu'elles prévoyaient tirer des revenus de l'imposition de frais de consultation ou d'utilisation. Les exigences en matière de partage s'appliquent au processus et non aux produits; malgré tout, certaines collectivités qui visaient la durabilité ont adopté une approche plus limitée du partage compte tenu de l'avantage compétitif que recherchait le partenaire du secteur privé ou le bureau de projet de la Collectivité ingénieuse.
 - Durabilité des services par rapport aux services « expérimentaux » : Le critère relatif aux bénéfiques ingénieux traitait à la fois de services « expérimentaux » et de services durables.
-

De nombreuses personnes ont reconnu que l'intégration des deux critères dans la mise en œuvre des sous-projets représentait un défi en ajoutant que, de manière générale, les services proposés visaient principalement la durabilité plutôt que l'expérimentation, puisque les services expérimentaux se révéleraient probablement moins durables.

- Infrastructure actuelle et planifiée par rapport à la représentativité des collectivités canadiennes : Pour être retenue, une collectivité devait prouver que la plupart de ses membres et de ses entreprises avaient ou prévoyaient avoir accès à des services interactifs en ligne. Si nous avons bien compris, pendant le processus de sélection, une note plus élevée au regard du critère « engagement communautaire » pouvait compenser une note plus faible au regard du critère « infrastructure ». Les représentants des Collectivités ingénieuses rurales et éloignées nous ont en outre appris que l'importance donnée à l'infrastructure existante pouvait avoir dissuadé de plus petites collectivités de présenter une demande, puisqu'elles ne disposaient pas de ce type d'infrastructure. Les petites collectivités avaient aussi des réserves puisqu'on s'attendait à ce qu'elles aient acquis, après trois ans, le potentiel et l'ambition nécessaires pour être reconnues à titre de Collectivité ingénieuse de catégorie mondiale. Par ailleurs, certains soutenaient que le programme n'était pas conçu de façon à s'appliquer à toutes les collectivités canadiennes.

5.1.2 Conclusions

L'équipe de l'examen a conclu, à partir des données réunies jusqu'ici, que les critères de sélection étaient appropriés. Même s'ils sont très larges, ces critères permettent aux collectivités d'obtenir du soutien et de réaliser de stratégies très différentes l'une de l'autre, mais qui, toutes, répondent aux besoins perçus par les collectivités. L'application de ces critères a débouché sur d'importantes améliorations du projet imaginé au départ par les intervenants de la collectivité à partir de l'approche des Collectivités ingénieuses.

On a remis en question l'un des critères, celui qui exigeait que les collectivités qui présentaient une demande aient déjà une infrastructure en place. On a envisagé de modifier ce critère en fonction des remarques, mais on a aussi pensé qu'il serait plus approprié, advenant que l'on offre un programme semblable à l'avenir, d'expliquer plus longuement que l'évaluation de la proposition s'appuyait aussi sur d'autres considérations (relatives à la population, à la situation géographique, etc.). On a aussi pensé que, si les choses s'étaient déroulées de cette manière, beaucoup plus de collectivités, particulièrement les petites collectivités et les collectivités les plus éloignées, se seraient montrées intéressées par le programme dès la première étape.

Par rapport aux critères de sélection, la mise en œuvre des plans qui visent des projets-témoins semble bien progresser dans la plupart des cas; un projet accuse du retard, n'ayant dépensé, à la fin de 2002, que le tiers du montant qui lui avait été alloué. On a toutefois constaté que, malgré tout, le fait de devoir répondre à des critères contradictoires, par exemple l'exigence qui vise le partage de l'information et celle qui vise la durabilité et la production de revenu, constituaient un défi pour les responsables du projet.

5.1.3 *Recommandation*

Industrie Canada devrait penser à élaborer des stratégies qui permettraient à un plus grand nombre de collectivités canadiennes de profiter de l'élan engendré par les Collectivités ingénieuses. Il devrait aussi faire connaître ces stratégies avant la fin du programme pour éviter que ce dernier ne soit en perte de vitesse.

5.2 *La gestion du programme par le gouvernement*

La façon dont le gouvernement gère le programme contribue-t-elle à l'atteinte des résultats escomptés ou pourrait-on l'améliorer?

5.2.1 *Constatations*

La plupart des Collectivités ingénieuses louent la façon dont Industrie Canada a géré le programme. Les représentants des collectivités s'entendent pour dire que le programme est difficile à mettre en œuvre puisqu'il faut à la fois donner aux projets toute la latitude nécessaire pour mettre sur pied une collectivité et répondre aux exigences complexes qui concernent la création d'une collectivité ingénieuse.

On a aussi souligné le rôle essentiel joué par la Direction, qui a donné un caractère légitime et une visibilité nationale à l'approche des Collectivités ingénieuses. Dans les petites collectivités, en particulier, l'« image de marque » des Collectivités ingénieuses qui accompagne les communiqués de presse et les outils de communication est vue comme l'une des clés du maintien de l'engagement des nouveaux partenaires des Collectivités ingénieuses. On a aussi, indirectement, signalé que le fait que les Collectivités ingénieuses fassent partie d'une initiative beaucoup plus étendue à l'échelle nationale et internationale était un élément important qui a permis de susciter l'intérêt des municipalités et du secteur sans but lucratif, entre autres.

Questions de gestion soulevées

Même si on a souligné le bon travail de la Direction, on a soulevé un certain nombre de points concernant des améliorations à apporter à la gestion du programme. En voici un résumé :

- Retard lié au versement des fonds : On a déjà parlé des problèmes provoqués par le retard lié au versement des fonds du programme. Rien n'était versé aux Collectivités ingénieuses tant que l'entente de contribution n'était pas signée. La liste des collectivités retenues a été publiée en mai 2000, mais, dans certains cas, le premier versement n'a pas été effectué avant l'automne 2001, soit près d'une année et demie plus tard. On s'entend généralement pour dire que ces retards ont fait baisser l'enthousiasme et le niveau de motivation à un moment critique de la vie du projet et, dans quelques cas, a incité des partenaires à se retirer. On aurait pu éviter une partie des problèmes grâce à une méthode par étapes qui aurait permis aux collectivités de recevoir du financement avant la fin des ententes de contribution.

- Les retards ont toutefois eu certains effets positifs. Le personnel de la Direction a procédé à un examen très rigoureux des échéanciers des projets, des contributions des partenaires et des indicateurs de rendement objectivement vérifiables. La plupart des représentants des Collectivités ingénieuses jugent que le processus a été utile puisqu'il a suscité une réflexion approfondie sur les plans du projet, à un niveau de détail qu'il n'aurait pas été possible d'atteindre pendant l'étape de préparation des plans d'affaires. Toutefois, presque toutes les personnes consultées affirment énergiquement que le processus a été excessivement long; selon certains, un délai d'environ trois mois aurait été acceptable.
- La Collectivité ingénieuse du Québec a aussi soulevé une autre question liée au financement. On a constaté que le projet de loi M-30 a des répercussions négatives sur certains projets de partenariat, puisqu'il est interdit à certains organismes¹³ de recevoir du financement du gouvernement fédéral. L'équipe de l'examen répond que des mesures ont été prises pour que cette situation ne se répète pas : on vient de lancer un programme de soutien de la large bande.
- Demandes d'orientation : De nombreux représentants des Collectivités ingénieuses disent qu'une meilleure orientation de la part d'Industrie Canada aurait grandement facilité le lancement et la gestion continue du projet dans leur collectivité respective. Quelques-unes des Collectivités ingénieuses ont remis en question la mesure dans laquelle la Direction comprenait les besoins de leur collectivité puisque les visites étaient très rares. Ils ont aussi remis en question l'utilité des représentants régionaux d'Industrie Canada et la valeur de leurs conseils concernant la gestion des Collectivités ingénieuses en faisant remarquer qu'ils ne participaient pas de façon concrète à la vie de la collectivité.
- Certains problèmes peuvent être dus au fait que les conseils d'administration s'occupent en priorité des questions fiduciaires ou encore que les conseils ou d'autres groupes de gestion de la collectivité sont aux prises avec des conflits d'intérêt possible chez leurs membres, une question qui touche particulièrement les petites collectivités. On a aussi constaté que les capacités des moniteurs régionaux variaient énormément quand il s'agissait de répondre à ces questions. On a aussi signalé que, pendant la première année du programme, surtout, les collectivités avaient besoin de connaissances en matière de gestion et pour tous les problèmes liés à la mise en œuvre d'un plan. Cette question fait l'objet d'une analyse plus détaillée à la section 5.3, qui traite du partage des leçons retenues.
- Roulement du personnel : La plupart des personnes interviewées indiquent qu'il leur a été difficile de composer avec le roulement du personnel de la Direction. On fait remarquer que, bien que le personnel soit jugé tout à fait capable et que les services fournis aient été d'excellente qualité, ce roulement avait eu des répercussions négatives sur les projets.

Questions administratives soulevées

Nous constatons encore une fois que, même si les représentants des Collectivités ingénieuses se disaient en général très satisfaits de la gestion du programme, ils ont soulevé plusieurs points concernant des questions administratives :

¹³ Il s'agit des organismes publics, des sociétés et des autres groupes publics mentionnés aux articles 3.11 ou 3.12 de la Loi sur le Ministère du Conseil exécutif, L.R.Q., ch. M-30.

- Échéance du projet après trois ans : Quelques-unes des Collectivités ingénieuses se préoccupaient du fait que l'échéance actuelle du projet, qui prend fin après trois ans, est trop serrée, mais elles ajoutent qu'au besoin, elles pourront dépenser les fonds alloués dans le délai prévu. Elles jugent que cette échéance favorisait l'exécution de produits spécifiques par les projets, en fonction des ententes de contribution, au détriment d'une approche plus réfléchie, qu'aurait permis le projet d'une plus longue durée. On fait remarquer qu'il serait plus approprié de prévoir une durée de trois à cinq ans, ce qui permettrait de garantir que seule « l'élite » des Collectivités ingénieuses recevrait du financement. On fait aussi remarquer que la plupart des projets ont décidé d'élaborer leurs propres plateformes et d'adopter leurs propres approches, non pas celles de « l'élite ».
- Révisions des ententes de contribution : La plupart des représentants des collectivités font remarquer que, lorsqu'elle était demandée, la révision des ententes de contribution se faisait rapidement. Toutefois, une vérification distincte du programme¹⁴, exécutée sur commande, recommandait que ce processus soit examiné de plus près.
- Retenue de 10 % : Quelques représentants des Collectivités ingénieuses indiquaient que la retenue de 10 % aura un effet négatif sur la mise en œuvre de leur projet-témoin. Ces commentaires ont été formulés par les Collectivités ingénieuses qui ne sont pas soutenues par un grand organisme hôte et celles dont la plupart des activités sont exécutées par le secteur sans but lucratif.
- Informations contradictoires au moment du lancement du programme : La plupart des personnes interviewées disent qu'il a été difficile, à l'étape du lancement, de recevoir des informations uniformes concernant les politiques du programme de la part d'Industrie Canada et des organismes centraux. L'on reconnaît que ces politiques étaient en cours de formulation, dans certains cas, en raison de la nature particulière du programme. L'évaluation des contributions « en nature » soulève toujours des inquiétudes.

5.2.2 Conclusions

À partir des données recueillies, l'équipe de l'examen a formulé les conclusions suivantes :

Questions relatives à la gestion

- Meilleure orientation des collectivités : Les collectivités sont pour la plupart en train de découvrir des mécanismes de gestion innovateurs et efficaces. Certaines réussissent moins bien, toutefois, et la création de leur Collectivité ingénieuse se bute constamment à des obstacles. L'équipe de l'examen a bien compris, grâce aux entrevues, la situation des concepteurs et des gestionnaires du programme et applaudit le niveau de pouvoir conféré aux Collectivités ingénieuses, mais constate qu'il est évident que certaines collectivités accueilleraient avec joie des mesures de gestion de la qualité plus strictes et des conseils relatifs à la stratégie.
- La permanence du personnel de la Direction aiderait les collectivités : La permanence du personnel soulève toujours des inquiétudes. L'équipe de l'examen a l'impression que la

¹⁴ *Smart Communities Program Management and Financial Control Audit*, Fuller Landau, mars 2003.

Direction des Collectivités ingénieuses n'est plus que le squelette d'une équipe d'administration.

- Retards excessifs dans le versement des premières sommes : La plupart des problèmes de gestion dont il a été question tout au long de l'étude auraient pour origine le retard du versement du premier paiement. On attribue ce retard au très long processus de négociation des ententes de contribution. Une répercussion positive : l'analyse de plans d'affaires. Un financement par étapes aurait permis d'éviter une partie de ces problèmes.

Questions liées à l'administration

- L'échéance de trois ans serait trop serrée : Même si l'un des projets sera bientôt terminé, les autres ont encore beaucoup de progrès à faire. Cette situation serait due aux grandes différences qui distinguent les collectivités au chapitre des structures et des stratégies de gestion qui étaient en place au moment du lancement des projets. L'équipe de l'examen croit qu'il faudrait procéder à un examen au cas par cas des calendriers des projets pour déterminer si une extension pourrait avoir des répercussions positives sur les résultats recherchés par les Collectivités ingénieuses.
- On recommande d'améliorer les fonctions administratives de la Direction : Les informations réunies pour la présente étude corroborent les informations recueillies dans le cadre de la vérification distincte qui avait été exécutée sur commande. L'équipe de l'examen a eu de la difficulté à déterminer la façon dont les différentes collectivités dépensaient les fonds, ce qui l'a amenée à conclure qu'il faudrait améliorer les mécanismes de collecte et de présentation de ces données. Des informations plus détaillées aideraient les autres collectivités qui veulent élaborer des stratégies et préparer des budgets.
- Les retenues ne sont peut-être pas nécessaires : L'équipe de l'examen a conclu que les dispositions relatives à une retenue, inscrites dans l'entente de financement des Collectivités ingénieuses, ne sont pas pertinentes.
- Il faut clarifier la question de l'admissibilité des dépenses en nature : Quelques représentants des Collectivités ingénieuses signalent des différences au titre de la façon dont ils déterminent l'admissibilité des contributions en nature et leurs valeurs. Ils aimeraient avoir plus de conseils à ce chapitre.
- Les fonctions administratives sont désormais plus simples : L'équipe de l'examen conclut que, exception faite des éléments indiqués dans le rapport de vérification et des questions relatives à l'information financière et à la reconnaissance des contributions en nature, les fonctions administratives de la direction sont exécutées en temps opportun et qu'elles sont de bonne qualité.

5.2.3 Recommandations

Comme les projets des Collectivités ingénieuses se déroulent généralement sans accrocs, la Direction des Collectivités ingénieuses devrait, au besoin, passer en revue les structures de gestion des Collectivités ingénieuses pour connaître les difficultés auxquelles elles font face et pour leur fournir les éléments suivants :

- *un mandat pour les conseils d'administration, y compris une orientation stratégique et politique et les fonctions fiduciaires;*
- *des lignes directrices relatives aux conflits d'intérêts à l'intention des membres du conseil d'administration, des membres des comités, du personnel, etc.;*
- *des méthodes d'évaluation des propositions de nouveaux services ingénieux, par exemple, une approche des analyses de rentabilisation.*

La Direction des Collectivités ingénieuses devrait superviser, au besoin, la gestion des Collectivités ingénieuses par l'entremise du conseil d'administration des Collectivités ingénieuses grâce à des représentants régionaux d'Industrie Canada ou à d'autres représentants nommés par la Direction. Ceux-ci devraient se rencontrer périodiquement pour se communiquer les leçons retenues et transmettre ces leçons aux collectivités concernées.

Industrie Canada devrait envisager l'élimination de la disposition qui vise une retenue de 10 %, inscrite dans les ententes de contribution, conformément aux procédures de la Direction.

Compte tenu des courts délais dont disposent les Collectivités ingénieuses pour mettre en œuvre leurs projets, on devrait leur permettre de prolonger leurs projets, s'il y a lieu, à condition que cette prolongation n'ait aucun effet sur le budget du projet ou sur ses résultats.

5.3 Les Collectivités ingénieuses partagent-elles des leçons et des pratiques exemplaires?

Les Collectivités ingénieuses partagent-elles des leçons et des pratiques exemplaires entre elles et avec d'autres collectivités?

5.3.1 Constatations

Les concepteurs du programme Collectivités ingénieuses avaient en tête un réseau national dynamique rassemblant les collectivités qui avaient reçu du financement et les autres. Les membres du comité de sélection ont proposé de créer une « association nationale dont les membres seraient des Collectivités ingénieuses » pour accélérer le partage des leçons retenues et des pratiques exemplaires dans le but de soutenir la position de chef de file du Canada dans le mouvement international des Collectivités ingénieuses. On pensait que cette approche était essentielle pour profiter pleinement des retombées des « laboratoires » communautaires. Le Comité de sélection a aussi recommandé à la Direction de recueillir des informations concernant le contenu et le mode d'exécution des trois programmes complémentaires, en l'occurrence : 1) le Centre d'échange de ressources; 2) la Boîte à outils et le Programme de perfectionnement des compétences; 3) le Programme de reconnaissance.

Le site Web et les programmes de soutien

Un grand nombre des représentants des Collectivités ingénieuses ont indiqué en entrevue qu'ils connaissaient le site Web des Collectivités ingénieuses, mais certains ajoutent qu'ils n'y ont trouvé que peu de renseignements utiles. Certaines personnes connaissaient mal le site, s'y intéressaient peu ou le consultaient rarement. Dans certains cas, le dirigeant a demandé à ses employés de consulter le site de temps à autre. L'une des personnes interviewées a dit avoir utilisé le Centre d'échange de ressources dans le cadre d'une recherche de services, en ajoutant qu'au bout du compte, c'est une solution vendue sur le commerce qui avait été retenue. Toutefois, le représentant d'une collectivité ingénieuse qui s'est organisée plus tard que la plupart des autres dit que ces services se sont révélés utiles tout au long de la première étape du projet.

Bien que près de 70 % des personnes qui ont répondu au sondage effectué auprès des demandeurs du programme aient finalement mis en œuvre certains éléments de leur projet, près de la moitié ignoraient l'existence du site Web des Collectivités ingénieuses et des informations et des services offerts sur ce site. Parmi les répondants qui avaient consulté le site Web, 20 % disent s'en être servi, mais aucun ne dit y avoir eu recours fréquemment.

- Selon le sondage effectué auprès des utilisateurs du site Web, c'est la section sur les pratiques exemplaires qui est le plus souvent consultée. Au total, 84,9 % des répondants disent avoir consulté cette section; une seule autre section, le Répertoire des technologies, des services et du soutien, a été visitée par plus de 70 % des répondants. Dans l'ensemble, 51,5 % des répondants jugent que le site Web est positif ou neutre (21,2 % le jugent positif, et 30,3 % le jugent neutre). Tous les autres répondants (48,5 %) ont fait des commentaires négatifs et jugeaient que le site devait être amélioré; la moitié de ce groupe de répondants a indiqué qu'il fallait améliorer le contenu.

Malgré le fait que les entrevues et les deux sondages témoignent de l'utilisation limitée de ces services, la plupart des personnes interviewées soutiennent qu'il est important de conserver le site Web des Collectivités ingénieuses pour donner une visibilité à l'échelle nationale et une légitimité non seulement au programme Collectivités ingénieuses, mais à l'ensemble du mouvement. Les représentants des Collectivités ingénieuses interviewés signalent en outre que les conférences annuelles étaient un moyen utile de diffuser des connaissances et qu'elles étaient généralement appréciées. Ils sont aussi nombreux à dire que le programme de conférences s'améliore chaque année.

On fait remarquer que le Programme de reconnaissance n'est toujours pas au point et que la Direction demande des avis sur les approches à utiliser. Un grand nombre des demandeurs non retenus qui ont participé au sondage disent que la forme de reconnaissance la plus pertinente consisterait à financer des initiatives visant la création de Collectivités ingénieuses. On propose aussi d'autres formes de reconnaissance qui ne sont pas liées au financement, par exemple :

- Un prix national de réalisation lié à un « bulletin » des Collectivités ingénieuses. On pourrait définir une échelle de réalisation dont l'aboutissement correspondrait à la reconnaissance du titre de Collectivité ingénieuse.
 - Des initiatives de communications visant les médias locaux, provinciaux et nationaux dans le but de faire connaître ou mieux connaître le programme.
-

- Des mécanismes permettant de s'afficher sur le site Web des Collectivités ingénieuses (cette fonction est actuellement offerte).
- D'autres formes de reconnaissance publique, y compris pour les réalisations qui n'ont pas été financées par les derniers publics.
- Reconnaissance doublée d'un prix quelconque.

Partage avec les autres collectivités

L'étude a en outre révélé l'existence de certains « mini » réseaux non officiels reliant certaines Collectivités ingénieuses. Les réseaux avaient pour point commun un type de collectivité, une stratégie ou une technologie. Ainsi, les collectivités autochtones, francophones, du Nord ou éloignées avaient tendance à se réunir puisque leur population présentait des caractéristiques semblables. Les collectivités qui avaient adopté une stratégie semblable, par exemple en élaborant des services ingénieux à partir de la plateforme de logiciels à normes ouvertes, échangeaient des connaissances et de la technologie. Les Collectivités ingénieuses qui s'étaient dotées de la technologie nécessaire aux vidéoconférences échangeaient elles aussi des connaissances en organisant des vidéoconférences sur toutes sortes de sujets, y compris la télémédecine et l'enseignement à distance. Le représentant d'une collectivité ingénieuse a souligné le rôle de chef de file joué par la Collectivité ingénieuse de l'Ontario en déclarant que CapitaleGéniale était nécessaire et que sa collectivité y était reliée étroitement. Il dit aussi qu'il aimerait que le mandat de CapitaleGéniale soit étendu et qu'il dépasse les frontières d'Ottawa.

Parmi les demandeurs du programme Collectivités ingénieuses qui n'ont pas été retenus, mais qui ont participé au sondage, 43 % disent avoir communiqué au moins une fois avec une collectivité ingénieuse. Ils donnent entre autres les motifs suivants :

- Discussions générales sur toutes sortes de sujets.
- Discussions générales sur la progression du projet.
- Questions techniques ou administratives précises, par exemple les transactions par carte de crédit ou les processus d'authentification de l'utilisateur.
- Aider une collectivité ingénieuse qui avait des difficultés à démarrer de façon à garantir sa réussite.

Les deux tiers des demandeurs non retenus qui ont répondu au sondage ont aussi dit que, dans la plupart des cas, ils communiquaient avec une collectivité de leur région, alors que 23 % avaient communiqué avec une autre collectivité du Canada.

Partage à l'échelle internationale

La plupart des Collectivités ingénieuses ont partagé des informations à l'échelle internationale. Ce n'est pas le cas des demandeurs non retenus, dont 55 % ont dit, dans le cadre du sondage, n'avoir eu aucune communication avec une collectivité d'un autre pays. Dans presque tous les cas, l'objectif de la communication était le transfert de connaissances vers un autre pays concernant l'expérience de la mise sur pied d'une collectivité ingénieuse. On a réuni quelques données pendant l'étude.

- Suède, Danemark, Japon, trois groupes de Chine : Les groupes rejoints se sont montrés intéressés à explorer le mécanisme de création du modèle des Collectivités ingénieuses.
- États-Unis : Exposé présenté à la conférence des Smart Cities d'Atlanta, où une collectivité ingénieuse du Canada a reçu le titre de *World Intelligent Community of the Year* en 2002 (en même temps que Séoul, en Corée du Sud).
- Nouvelle-Zélande, France, États-Unis : Visites et échanges concernant en particulier la façon dont l'administration fédérale s'occupe des collectivités rurales.
- États-Unis et OCDE : Une Collectivité ingénieuse a fait l'objet d'une étude de l'OCDE menée par l'Université Harvard.
- Irlande : Établissement de jalons visant les pratiques exemplaires liées à la durabilité des collectivités.
- Suède : Études comparatives des approches pour brancher les collectivités rurales.
- Mongolie, Afrique : Échanges concernant des éléments de la télésanté et des télécentres qui les intéressent.
- Islande : Visites de hauts fonctionnaires du gouvernement; ce pays aurait lancé un programme semblable à celui des Collectivités ingénieuses et a choisi deux collectivités à titre de projets-témoins.

5.3.2 *Conclusions*

L'équipe de l'examen a constaté qu'il était évident que le Canada pouvait, par divers moyens, profiter de l'expérience des Collectivités ingénieuses facilitant le partage des pratiques exemplaires et des leçons retenues à l'échelle du pays. Les représentants des Collectivités ingénieuses que nous avons consultés ont dit à maintes reprises qu'ils étaient surpris de voir que l'expérience personnelle et collective n'a pas suscité plus d'intérêt de la part d'autres collectivités de leur région ou de collectivités semblables d'autres régions du pays. Plusieurs Collectivités ingénieuses, à diverses étapes de l'exploration et de la préparation de plans visant l'obtention de revenus, pensent offrir des services de consultation aux collectivités qui veulent devenir « ingénieuses ».

L'équipe de l'examen a aussi conclu que le programme Collectivités ingénieuses était rendu à un tournant critique. Les collectivités ont commencé à évaluer les résultats par rapport aux résultats escomptés pour savoir si leurs efforts porteront fruit. Jusqu'ici, les échanges sont principalement motivés par le désir d'échanger des connaissances et le fruit d'expérience sur le lancement de projets; on ne pourra toutefois dégager les leçons et les pratiques exemplaires à retenir que lorsque l'on aura commencé à utiliser les services ingénieux et à en évaluer les bénéfices dans le but de produire des rapports à ce sujet. On commence seulement à le faire, et on devrait y parvenir encore plus au cours des 18 prochains mois.

Les renseignements recueillis pendant l'étude laissent croire que les informations obtenues grâce aux programmes de soutien (échange de ressources, etc.) sont plus utiles aux collectivités qui ont pris la décision de devenir ingénieuses et qui veulent entamer le processus adéquat. L'équipe de l'examen conclut toutefois que ces collectivités canadiennes ne sont pas suffisamment

sensibilisées à l'existence du site Web et qu'il faudrait positionner les programmes et les services de transfert des connaissances de façon à rejoindre les collectivités qui deviendront, à plus ou moins long terme, ingénieuses. Il reste du travail à faire pour savoir quelles collectivités et quels publics il faut cibler pour persuader réellement et de façon efficiente les collectivités canadiennes de devenir ingénieuses.

On a aussi exploré la mesure dans laquelle des réseaux non officiels se sont créés. On a établi que les initiatives mises sur pied par la direction avaient permis de faire des progrès importants qui ont à leur tour débouché sur la création de plusieurs réseaux multiprovinciaux de Collectivités ingénieuses et, dans une certaine mesure, de réseaux locaux qui ont tiré parti du projet particulier des Collectivités ingénieuses. L'équipe d'examen croit que les intervenants du programme devraient, sans hésiter, profiter de l'impulsion donnée par les milieux communautaires pour mettre à profit les leçons retenues et les pratiques exemplaires, très fructueuses. C'est un commentaire qui a été fréquemment exprimé pendant l'étude : Industrie Canada doit absolument profiter de l'occasion qui lui est donnée de manifester son leadership pour faire avancer le mouvement des Collectivités ingénieuses. Il en sera question plus en détail au prochain chapitre.

5.3.3 *Recommandations*

Il faudrait, dans les 18 mois qui suivent la fin du programme, faire une analyse comparative des modèles de gestion, des stratégies et des solutions technologiques utilisés par les 12 Collectivités ingénieuses de façon à réunir les pratiques exemplaires et les leçons retenues dans ces domaines, positives comme négatives.

La Direction des Collectivités ingénieuses devrait préparer et distribuer un plan de communication en précisant les collectivités et les publics ciblés et en donnant, pour chacun, les objectifs de communication en plaçant l'accent sur les pratiques exemplaires et les leçons tirées du programme Collectivités ingénieuses, y compris après la fin du programme.

Il faudrait modifier et faire connaître activement, s'il y a lieu, les programmes de transfert des connaissances, les outils et les services, y compris le site Web, en fonction de ce plan de communication de façon à toucher un plus grand nombre de collectivités canadiennes.

6. Orientation future

6.1 Introduction

Selon la vision du Groupe d'experts sur les Collectivités ingénieuses, celles-ci auraient à jouer un rôle de chef de file pour amener d'autres collectivités canadiennes à s'engager dans la même mesure et à offrir des services ingénieux. Le Groupe d'experts s'attendait à ce que l'expérience et les capacités acquises grâce aux projets-témoins soient partagées avec d'autres collectivités du Canada et d'ailleurs. La présente étude a mis en relief les projets réussis jusqu'ici; avant d'aller plus loin, il est important de chercher quelle est la meilleure façon d'utiliser ces connaissances utiles en ne perdant pas de vue la vision du Groupe d'experts, celle d'un pays branché constitué de collectivités branchées. Quelle orientation devrait-on proposer pour le concept des Collectivités ingénieuses compte tenu du fait que le programme actuel doit prendre fin en mars 2004?

L'orientation que l'on donnera à la promotion du concept des Collectivités ingénieuses devra tenir compte de l'évolution des programmes du gouvernement en matière de connectivité et d'innovation. Ces deux programmes sont en cours d'examen — le programme Un Canada branché, à la suite du dernier budget fédéral qui indique que : « Le gouvernement examinera tous ces programmes branchant les Canadiens à l'information et à la connaissance pour déterminer la meilleure façon de collaborer, entre autres, avec l'industrie, les provinces et les collectivités canadiennes », et la Stratégie d'innovation pour laquelle on dresse un plan d'action à la suite du Sommet de l'innovation de novembre 2002. Il n'est donc pas facile de déterminer, à l'heure actuelle, la façon dont on peut utiliser l'expérience des Collectivités ingénieuses pour la mettre au service de ces programmes, mais, en supposant que leurs grands objectifs resteront les mêmes, nous avons défini un certain nombre de stratégies possibles qui permettraient de garder le programme sur sa lancée.

6.2 Le programme Un Canada branché

Comme nous l'avons indiqué au chapitre 3, le programme Collectivités ingénieuses est l'un des six piliers du programme Un Canada branché, et son objectif est d'encourager les collectivités à devenir des utilisateurs à la fine pointe des technologies de l'information grâce à un réseau pancanadien de collectivités ingénieuses. Dans ce contexte, le programme devait avoir des répercussions positives sur le développement économique, social et culturel des collectivités et sur l'habilitation des membres et des institutions de ces collectivités en débouchant sur une

meilleure prestation de soins de santé, une scolarité plus poussée et la croissance commerciale. Il est trop tôt pour affirmer qu'il s'agit là des conséquences du programme, comme nous l'avons déjà fait remarquer, mais on observe de réels progrès au chapitre de l'habilitation des citoyens et de l'exécution des services ingénieux. Les Collectivités ingénieuses des milieux ruraux et éloignés, en particulier, ont fait des pas de géant et donné aux collectivités qui en étaient jusque là privées, l'accès aux technologies de l'information et des communications.

Nous proposons donc, à l'appui du programme Un Canada branché, un certain nombre d'initiatives qui assureront le suivi du programme Collectivités ingénieuses, entre autres l'augmentation des niveaux de ressources. Chacune de ces options vise à tirer profit de l'expérience du programme au chapitre des leçons retenues, des pratiques exemplaires, de l'organisation de la collectivité, des stratégies, des approches de développement et du choix des technologies. Dans toutes ces options, le concept des Collectivités ingénieuses continue de s'appuyer sur Industrie Canada.

(i) Stratégie relative à l'image de marque

Le rapport du Groupe d'experts recommandait que le gouvernement fédéral lance une grande campagne de promotion ciblant les publics potentiels pertinents de façon à faire mieux connaître le programme et les avantages des Collectivités ingénieuses. Si l'on mettait cette stratégie en œuvre, il faudrait amener d'autres ministères à soutenir la vision des Collectivités ingénieuses, diffuser les leçons tirées du programme et apposer l'étiquette de Collectivité ingénieuse aux collectivités qui ont adopté les approches mises de l'avant par les Collectivités ingénieuses. On pourrait, grâce à cette stratégie, enrichir le site Web actuel du programme et améliorer le contenu des pages du Centre d'échange de ressources, de la Boîte à outils et du Programme de reconnaissance (qui n'est pas encore active).

(ii) Stratégie relative aux services ingénieux

L'objectif de cette stratégie est d'offrir des mesures incitatives aux collectivités qui désirent adopter ou concevoir des éléments du programme, par exemple des structures de gestion ou des services ingénieux. Le financement de ces initiatives de moindre envergure serait conditionnel à la collaboration des demandeurs avec des Collectivités ingénieuses reconnues dans le but de créer un organisme ingénieux. On encouragerait les collectivités à profiter de l'expérience d'un ou de plusieurs projets-témoins et à offrir des services durables grâce à l'appui opérationnel constant du secteur privé ou du secteur public.

(iii) Stratégie relative aux Collectivités ingénieuses II

On pourrait répéter l'expérience du programme Collectivités ingénieuses en cherchant à offrir un financement moins important à un nombre beaucoup plus élevé de collectivités. Dans le cadre de ce programme, les collectivités pourraient encore une fois profiter de l'expérience et des capacités des Collectivités ingénieuses existantes, ce qui éliminera dans bien des cas les dépenses de temps et d'argent nécessaires pour élaborer des plateformes ou de nouveaux services à partir de rien. Dans cette initiative, l'accent serait placé sur la participation des entreprises dans le but d'offrir ces services aux collectivités, renforçant ainsi leurs capacités d'offrir les produits et les services à l'étranger.

(iv) Stratégie relative aux réseaux communautaires

Cette stratégie s'inspirerait de l'approche utilisée par les Réseaux des centres d'excellence en visant à faire mieux connaître le concept des Collectivités ingénieuses. Les collectivités qui ont le potentiel nécessaire pour devenir ingénieuses (si l'on tient compte de l'engagement communautaire et de la gestion, par exemple) seraient jumelées à des collectivités aux vues similaires (culture commune, ressources naturelles semblables, etc.) de façon à créer des réseaux officiels qui pourraient, peut-être, avoir à leur tête les Collectivités ingénieuses actuelles. On croit que cette stratégie intéresserait surtout les collectivités rurales et éloignées qui pourraient, ensemble, recueillir et partager le savoir-faire et les connaissances qui ont trait à l'organisation, à l'infrastructure et aux services des Collectivités ingénieuses membres du réseau en plus de commercialiser, à l'échelle nationale et internationale, le savoir-faire, les plateformes et les applications. Cette stratégie relative aux réseaux communautaires pourrait éventuellement réunir bon nombre des candidats au programme Collectivités ingénieuses de toutes les régions du Canada.

6.3 *Stratégie d'innovation*

Le Sommet national sur l'innovation et l'apprentissage accordait une grande place au rôle des collectivités dans l'avancement de la Stratégie d'innovation du Canada¹⁵.

« Mobilisation des collectivités

La principale observation dans cet atelier a été que l'innovation et l'apprentissage commencent au niveau local. Sans collectivités fortes, qu'elles soient petites ou grandes, le Canada n'atteindra pas ses objectifs ambitieux et ne deviendra donc pas plus compétitif. Les délégués ont encouragé les gouvernements fédéral et provinciaux à fournir les ressources et les fonds nécessaires pour construire un cadre afin d'aider les collectivités à définir leurs propres plans d'innovation et d'apprentissage, en fonction de leurs besoins, de leur infrastructure et de leurs atouts particuliers. Toutes les collectivités doivent participer à la mise en œuvre de la *Stratégie d'innovation du Canada*, et les délégués ont été encouragés à donner suite aux conclusions du Sommet en dynamisant les localités rurales, autochtones et éloignées, sans négliger pour autant les grands centres urbains. »¹⁶

L'objectif du programme Collectivités ingénieuses est de créer des collectivités qui se transformeront en utilisant les technologies de l'information et des communications; cet objectif trouve un écho dans l'objectif de la Stratégie d'innovation qui vise à « libérer tout le potentiel des collectivités canadiennes ». Comme l'a démontré notre étude, le programme Collectivités ingénieuses donne aux collectivités de tout le pays bon nombre des qualités qui, de l'avis des participants au Sommet, sont essentielles à la mise en œuvre de la Stratégie d'innovation et au concept des collectivités innovatrices.

¹⁵ *Atteindre l'excellence : Investir dans les gens, le savoir et les possibilités*, Industrie Canada, 2001.

¹⁶ Sommet national sur l'innovation et l'apprentissage, *Sommaire*, Industrie Canada, novembre 2002.

Le programme Collectivités ingénieuses fait valoir le potentiel des technologies de l'information et des communications en ce qui concerne la croissance économique et la qualité de vie dans les collectivités qui prennent les moyens de profiter de ses capacités. Le programme assure aussi, et cela sera important pour le concept des collectivités innovatrices : (i) la gestion, le leadership et les paramètres sociaux intracommunautaires qui sous-tendent obligatoirement l'application efficace des nouvelles technologies dans les collectivités; (ii) les fonctions de gestion horizontale nécessaires qui visent les organismes fédéraux et autres et les administrations qui ont pour mandat de soutenir la création de collectivités innovatrices; (iii) les paramètres sociaux intercommunautaires qui visent l'apprentissage constant des pratiques exemplaires et le partage des leçons retenues.

En quoi consiste donc le processus qui vise à faire avancer les collectivités canadiennes, y compris les Collectivités ingénieuses, sur la voie qui mène au concept des collectivités innovatrices?

6.3.1 *Une approche des Collectivités innovatrices*

Le point de départ logique, quand on élabore une approche, est de comprendre les éléments essentiels du concept des collectivités innovatrices et la mesure dans laquelle il peut miser sur les facteurs que l'on vient d'exposer, qui sont, actuellement, enchâssés dans le programme Collectivités ingénieuses et dans d'autres programmes fédéraux exécutés à l'échelle communautaire. Les décideurs du gouvernement fédéral lancent présentement un large éventail de programmes dans les collectivités de tout le pays dans le but de soutenir la planification stratégique et l'engagement communautaire de celles-ci. Certains des éléments de ces politiques et programmes contribuent très efficacement à l'acquisition des capacités relatives à l'engagement communautaire et à la planification stratégique, capacités essentielles dans le cadre d'une stratégie d'innovation communautaire. Le défi consiste à s'appuyer sur la base en place et à intégrer certains éléments de ces capacités pour en faire une stratégie cohérente.

Pour réussir à relever ce défi, l'Europe, les États-Unis et certaines régions du Canada ont élaboré de nouvelles approches de la mobilisation communautaire et de la planification stratégique. Ils ont d'abord compris que l'innovation était la clé du développement économique des collectivités, mais qu'elle va beaucoup loin que l'élaboration de nouvelles technologies. La réussite de l'innovation exige l'élaboration de nouvelles approches de l'organisation des entreprises, d'approches efficaces de la formation et de l'éducation qui garantissent que la main-d'œuvre acquiert les connaissances nécessaires pour travailler dans le monde des nouvelles technologies et la présence d'une infrastructure appropriée qui soutiendra le développement des nouvelles technologies, y compris l'accès au financement. Cette approche de l'innovation communautaire découle d'une conception selon laquelle les régions et les collectivités locales, même si elles ne recèlent pas toutes une grappe de catégorie mondiale, sont capables de transformer leur trajectoire économique en utilisant leurs atouts de façon efficace.

La transformation d'une collectivité « ingénieuse » en collectivité « innovatrice » exige plus qu'un changement sémantique, même si elle conservera certains éléments communs aux deux concepts. Ils ont en effet en commun le principe selon lequel pour être « ingénieux » ou « innovateur », il ne faut pas s'appuyer uniquement sur la dimension technologique; il y a aussi

une dimension sociale qui concerne la capacité d'une collectivité d'utiliser la technologie comme moyen de faciliter l'apprentissage social. Les caractéristiques essentielles d'une collectivité ingénieuse ou innovatrice ne concernent pas uniquement ses assises technologiques. Elles concernent aussi les compétences, les capacités, le savoir collectif et les capacités d'apprentissage de ses membres. On parle de la capacité d'apprentissage social d'une collectivité quand, dans celle-ci, les particuliers et les organismes apprennent les uns et les autres et s'adaptent aux circonstances changeantes en élaborant de nouvelles mesures institutionnelles et en adoptant de nouveaux modes de comportement.

Le processus de l'apprentissage social suppose que l'on conçoive de nouvelles structures civiques qui amélioreront les capacités institutionnelles de la collectivité et que l'on envisage toutes les possibilités ou les nouvelles voies de développement économique et social tout en mobilisant les ressources locales pour que cette vision devienne réalité. La mise en place d'un organisme efficace et la mobilisation communautaire dénotent la réussite du programme Collectivités ingénieuses et soutiennent le processus d'apprentissage social et la mobilisation du savoir collectif, des éléments qui se trouvent au cœur de la notion plus large de « Collectivité ingénieuse ». C'est cet aspect du programme Collectivités ingénieuses qui constituera probablement le point de départ de la transition vers une stratégie axée sur les collectivités innovatrices.

La question de l'échelle est aussi essentielle quand on parle des stratégies qui visent des collectivités innovatrices. Selon l'opinion qui prévaut dans la documentation et la pratique stratégique, les « collectivités » innovatrices n'existent que dans les grands centres urbains, et les petites collectivités peuvent, au mieux, aspirer à une forme ou une autre de développement économique communautaire. Les éléments clés d'une stratégie d'innovation communautaire efficace visent plutôt la façon dont les petites agglomérations utilisent leurs atouts pour atteindre une concentration importante de l'activité économique dans les domaines où elles sont les plus fortes. Selon la logique de cet argument, la question de l'échelle doit être considérée en tant que partie d'un tout plutôt que dans une dichotomie étroitement formulée. Les preuves abondent qui révèlent que les petites villes et les villes situées dans une région rurale ou nordique peuvent atteindre un niveau important de concentration de leur activité économique en exploitant leurs atouts et leurs ressources du domaine du savoir.

Un précédent rapport, préparé par HAL¹⁷ pour Industrie Canada faisait l'examen de la conception de diverses initiatives fédérales d'appui à l'innovation communautaire. L'étude révélait l'évolution de la pensée concernant le développement régional, évolution qui se reflétait dans les objectifs du gouvernement, qui voulait améliorer le rendement des collectivités au chapitre de l'innovation en tournant le dos aux politiques précédentes qui visaient, par exemple, les subventions ou la protection des marchés. Les nouveaux objectifs en matière de développement communautaire exigent aussi de nouvelles méthodes que l'on peut, peut-être, retrouver dans des programmes existants. Des structures de gestion efficaces, un leadership dans la collectivité et la capacité d'apprendre à mettre en valeur le développement communautaire : voilà la clé de la réussite des stratégies qui visent la mise en œuvre de ces améliorations. Cette approche offre l'avantage de faire participer les intervenants locaux aux activités de conception

¹⁷ *Canadian Programs that Encourage Innovation-Based Community Development*, Hickling Arthurs Low, Industrie Canada, 6 novembre 2002

et de mise en œuvre de stratégies efficaces à la lumière des politiques et des programmes nationaux et régionaux en place.

6.3.2 *Planification stratégique de l'innovation communautaire*

Le processus de planification peut devenir un élément critique d'une approche des collectivités innovatrices en améliorant la communication entre les intervenants d'une collectivité locale et en leur donnant les moyens de coordonner et de susciter l'engagement envers l'action. La capacité de faire participer les agents de changement et les sources de savoir clés à la formulation d'une vision stratégique de la collectivité et de générer les données nécessaires pour tracer la nouvelle direction de l'avenir est essentielle à la réussite de ces exercices. L'engagement des intervenants clés et le recrutement de leaders de la collaboration ou de l'entrepreneuriat à l'échelle locale et communautaire sont essentiels si l'on veut assurer que ces exercices déboucheront sur des résultats positifs. La circulation du savoir et l'apprentissage systémique sont essentiels à la réussite des exercices de planification stratégique. Le potentiel de l'apprentissage systémique, que l'on dit en outre capable d'améliorer la capacité d'innovation d'un système, est plus facilement mis en valeur lorsque les intervenants clés participent au processus de planification, qui leur permet en même temps de mieux comprendre les grandes lignes des forces et des faiblesses du potentiel d'innovation de la collectivité.

Des expériences menées récemment en Amérique du Nord laissent croire que les collectivités locales peuvent formuler des stratégies qui modifieront leur trajectoire économique et augmenteront leurs chances de développement économique. Il s'agit de mettre en place une « collectivité économique » — un lieu où peuvent se nouer, entre l'économie et la collectivité, des relations solides marquées au coin de la réceptivité et qui représentent un avantage durable pour les entreprises comme pour la collectivité. Dans ce contexte, les intervenants et les politiciens locaux jouiront d'une latitude considérable au moment d'influer sur les résultats à l'échelle locale et régionale puisque les relations visent des particuliers et des organismes clés qui jouent un rôle de leader en suscitant la collaboration des intérêts économiques, sociaux et civiques de la collectivité. Le leadership n'est pas assuré par les mêmes intervenants dans toutes les collectivités. Dans certain cas, c'est une institution politique ou une association industrielle qui joue ce rôle. Dans d'autres, c'est une icône du milieu universitaire ou une entreprise modèle, capables d'attirer et d'entraîner des représentants d'autres entreprises animés des mêmes idées. Au bout du compte, leur rôle consiste à mobiliser les membres de la collectivité qui veulent modifier la trajectoire de son développement et sa capacité d'innovation.

Un autre ingrédient clé de l'élaboration d'une stratégie en matière d'innovation communautaire est la capacité de créer des institutions et des organismes de collaboration qui témoignent des valeurs et des attitudes inhérentes à la collectivité. La culture régionale ou locale est un élément important, trop souvent oublié, de la conception d'une stratégie efficace. Le recrutement de leaders engagés, créatifs et axés sur la collaboration est un élément primordial quand on veut assurer la réussite du processus de planification stratégique du développement économique régional. Les leaders de l'exercice devront créer un mouvement de participation important parmi les éléments pertinents de la collectivité locale. Leur premier défi consistera à former une équipe efficace qui devra gérer le processus de planification stratégique. Après quoi, il faudra

absolument définir les façons dont l'exercice pourra contribuer à la création d'une vision de l'avenir de la collectivité.

6.3.3 *Éléments du processus de la planification stratégique*

Les principaux leaders dirigent le processus de planification stratégique et franchissent toute une série d'étapes essentielles à la réussite de l'exercice. La première étape suppose un processus de visualisation au cours duquel les participants élaborent une perspective commune de l'avenir qu'ils désirent pour leur collectivité. Il faut que cette vision semble réaliste — elle doit être bien ancrée dans la réalité actuelle de l'économie locale et pouvoir croître et se développer de façon logique à partir de la base économique ou des atouts dans le domaine du savoir. Cette première étape est fondée sur une autoévaluation critique de la situation actuelle de la collectivité. Si la vision suppose une déviation importante par rapport à la trajectoire de développement actuelle en exigeant l'abandon du chemin prévu, il faudra expliquer de manière crédible par quels mécanismes on pourra modifier cette trajectoire.

L'étape suivante vise la définition des occasions et des défis avec lesquels la collectivité devra composer. À cette étape, il s'agit de définir une compréhension commune de la situation économique actuelle et des possibilités de développement de la région. Il faudra évaluer de façon réaliste les défis auxquels la collectivité ou la région sont confrontées, les atouts et les capacités dont disposent les collectivités pour relever ces défis et pour profiter des occasions qui leur sont offertes. Cet exercice de définition doit aussi préciser les enjeux clés qui exigent une réflexion ou une action. Plus l'exercice de définition se révélera efficace pour broser un tableau réaliste de la collectivité crédible aux yeux des participants, plus il sera facile de faire accepter les recommandations ou le plan d'action qui en découleront.

L'exercice de définition mène directement à la l'étape suivante : l'élaboration d'une série d'actions ou d'initiatives concrètes qui découlent directement de l'exercice. Un plan d'action efficace doit aussi comprendre un carnet de route expliquant la façon de mettre en œuvre les initiatives spécifiées. Enfin, l'ensemble du processus doit faire figure de processus itératif. Les plans et les carnets de route ne sont jamais définitifs. La situation économique évolue, les occasions et les défis proposés à une collectivité sont une cible mouvante. Les éléments de l'exercice de planification et les initiatives définies dans le plan d'action et le carnet de route doivent être revus périodiquement si l'on veut qu'ils restent à jour et réalistes. Le passage en revue de l'exercice est en outre un moyen efficace de raviver le désir de participation au grand processus stratégique de la collectivité.

6.3.4 *Conclusion*

La plupart des éléments de base, et, en fait, la plus grande partie du travail préparatoire qui mènent à une stratégie efficace en matière d'innovation communautaire visent les composantes relatives à l'engagement communautaire et à l'acquisition des compétences organisationnelles des projets témoins des Collectivités ingénieuses. Ils présentent certaines caractéristiques importantes que l'on trouve aussi dans toute une gamme d'autres programmes fédéraux exécutés à l'échelle locale et communautaire. Les capacités locales acquises grâce à ces programmes

constituent une base solide à partir de laquelle on pourra réaliser les buts et les objectifs d'une stratégie d'innovation communautaire tel que proposé par la Stratégie d'innovation et chaudement recommandé dans les conclusions du Sommet national de l'innovation. En fait, certaines collectivités ont déjà entrepris des activités qui correspondent exactement à la vision de la Stratégie, et le processus de mobilisation qui a suivi la publication du document les a encore plus convaincues de se mettre à réfléchir à la façon dont elles pouvaient enchâsser de façon plus efficace ces activités dans le programme et en proposer de nouvelles dans le but d'en réaliser les buts et les objectifs.

Il manque à tout cela une intégration plus efficace des activités d'élaboration des politiques et des programmes exécutés par l'ensemble des ministères et organismes fédéraux pertinents à l'échelle régionale et nationale. Il faut assurer une coordination efficace de toute la gamme des programmes fédéraux actuellement exécutés et en charger un organisme clé qui aura la responsabilité d'exécuter un programme d'innovation communautaire à l'échelle locale et communautaire et de créer des liens solides avec les provinces. Industrie Canada, qui connaît bien le programme des Collectivités ingénieuses et, maintenant, le programme sur les services à large bande pour le développement rural et du Nord, est probablement le mieux placé pour effectuer cette coordination. Il existe déjà un mécanisme de coordination des initiatives de développement rural qui influencent la croissance des collectivités¹⁸. En fait, ce point de vue respecte assez bien l'accent placé par le gouvernement fédéral sur l'amélioration de l'atteinte des résultats grâce à la gestion horizontale de ses programmes, politiques et initiatives. Selon la définition du Conseil du Trésor, les résultats horizontaux sont les résultats obtenus grâce à la contribution de deux ou plusieurs ministères, organismes, administrations ou organismes non gouvernementaux. Pour aider les ministères à mettre en œuvre des programmes de ce type, le Conseil du Trésor a préparé des lignes directrices relatives à l'évaluation des initiatives horizontales¹⁹.

En s'appuyant sur l'expérience couronnée de succès du programme Collectivités ingénieuses et d'autres initiatives fédérales connexes et en améliorant la coordination entre les organismes fédéraux qui œuvrent à l'échelle locale et communautaire, on obtient une base solide à partir de laquelle lancer un programme d'innovation communautaire. Les collectivités novatrices s'appuient sur le concept selon lequel l'innovation est au cœur du développement économique à l'échelle communautaire, dans la mesure où les éléments suivants sont essentiels au développement :

- de nouvelles façons d'aborder les entreprises;
- une instruction et une formation efficaces qui permettent de s'assurer que l'on possède les compétences requises pour utiliser les nouvelles technologies;
- une infrastructure qui permet de soutenir le développement des technologies, et qui donne accès à du financement.

¹⁸ *Canadian Programs that Encourage Innovation-based Community Development*, Hickling Arthurs Low, Industrie Canada, 6 novembre 2002.

¹⁹ *Guide d'accompagnement — L'élaboration des cadres de gestion et de responsabilisation axés sur les résultats pour les initiatives horizontales*, Secrétariat du Conseil du Trésor, 2002.

Cette méthode d'innovation communautaire est fondée sur l'hypothèse selon laquelle les collectivités locales ou régionales, même si elles ne disposent pas toutes de grappes dominantes à l'échelle mondiale, peuvent transformer leur trajectoire économique grâce à une utilisation efficace des actifs communautaires.

7. Résumé des conclusions et des recommandations

7.1 Résumé des conclusions

Le programme Collectivités ingénieuses devait exposer aux yeux du Canada et du reste du monde les avantages de l'approche utilisée dans les collectivités choisies. Tous les projets sont déjà en cours, mais bon nombre des sous-projets visant l'adoption des services ingénieux ne sont pas encore bien en place. Mais, au cours des prochains mois, à mesure qu'ils entreront en vigueur, on s'attend à ce qu'ils offrent une démonstration plus convaincante des résultats escomptés. Concrètement, les projets constituent des laboratoires du développement des collectivités; on a donc besoin de plus de temps pour connaître les résultats des expériences.

Jusqu'à présent, les projets se sont attachés à la mise sur pied des structures organisationnelles et des sous-projets. Grâce à ces activités, le programme a pu :

- Améliorer la qualité de l'infrastructure des télécommunications en donnant à presque toutes les collectivités un accès plus facile aux services à large bande. La consolidation des infrastructures est due en grande partie au programme, qui ne l'a pas nécessairement financée.
- Améliorer l'accès aux services des technologies de l'information en installant des serveurs reliés à la large bande.
- Mieux sensibiliser le grand public aux Collectivités ingénieuses et aux technologies de l'information et des communications tout en donnant aux citoyens plus de compétences et d'aise relativement à l'informatique et à Internet. En conséquence, les membres de ces collectivités sont plus autonomes.
- Servir de catalyseur, à l'échelle de la collectivité, et rassembler les divers intervenants du processus de planification communautaire qui, auparavant, communiquaient peu les uns avec les autres (décloisonnement).

L'équipe de l'examen a conclu qu'en général les bons résultats obtenus jusqu'ici réunissent les conditions propices à la réalisation des objectifs et des résultats du programme. Si l'on veut rentabiliser encore plus les investissements et obtenir des résultats plus éclatants, il faudrait que la Direction du programme assure une approche plus proactive de la gestion des Collectivités

ingénieuses. On a aussi déterminé qu'une prolongation de trois ans du projet permettrait aux Collectivités ingénieuses qui ont besoin de plus de temps pour offrir leurs services ingénieux d'atteindre la durabilité.

Si l'on envisage l'avenir, on peut prétendre que, en s'appuyant sur l'expérience concluante du programme Collectivités ingénieuses et d'autres initiatives fédérales connexes et en améliorant la coordination entre l'éventail des organismes fédéraux qui œuvrent à l'échelle locale et communautaire, on pourrait toucher un plus grand nombre de collectivités canadiennes et les aider à améliorer leurs façons de fournir de l'information et des services, et de s'engager auprès des citoyens. Cette expérience pourrait entraîner la création de nouvelles initiatives, comme des programmes communautaires novateurs. Industrie Canada pourrait jouer un rôle important de chef de file dans ce projet de façon à garantir que l'on tirera profit de l'approche utilisée par les Collectivités ingénieuses pour créer une économie du savoir.

7.2 *Recommandations*

Nous présentons deux types de recommandations : celles qui concernent le programme actuel et celles qui visent l'orientation future.

7.2.1 *Recommandations relatives au programme actuel*

Gestion

1. Comme les projets des Collectivités ingénieuses se déroulent généralement sans accroc, la Direction des Collectivités ingénieuses devrait, au besoin, passer en revue les structures de gestion des Collectivités ingénieuses pour connaître les difficultés auxquelles elles font face et pour leur fournir les éléments suivants :

- un mandat pour les conseils d'administration, y compris une orientation stratégique et politique et les fonctions fiduciaires;
- des lignes directrices relatives aux conflits d'intérêts à l'intention des membres du conseil d'administration, des membres des comités, du personnel, etc.;
- des méthodes d'évaluation des propositions de nouveaux services ingénieux, par exemple, une approche des analyses de rentabilisation (voir la section 5.2.3).

2. La Direction des Collectivités ingénieuses devrait superviser, au besoin, la gestion des Collectivités ingénieuses par l'entremise du conseil d'administration des Collectivités ingénieuses grâce à des représentants régionaux d'Industrie Canada ou à d'autres représentants nommés par la Direction. Ceux-ci devraient se rencontrer périodiquement pour se communiquer les leçons retenues et transmettre ces leçons aux collectivités concernées (voir la section 5.2.3).

Mise en œuvre des projets

3. Les Collectivités ingénieuses devraient étudier la possibilité de mettre en commun les plateformes des logiciels qui servent à l'exécution des services ingénieux de façon à éviter les coûts d'élaboration de logiciels semblables (voir la section 4.4.3).
4. Il faudrait envisager l'élimination de la disposition qui vise une retenue de 10 %, inscrite dans les ententes de contribution (voir la section 5.2.3).
5. Compte tenu des délais courts dont disposent les Collectivités ingénieuses pour mettre en œuvre leurs projets, il faudrait leur permettre de prolonger les projets, s'il y a lieu, à condition que cette prolongation n'ait aucun effet sur le budget du projet ou sur ses résultats (voir la section 5.2.3).

Promotion

6. Compte tenu des capacités limitées des Collectivités ingénieuses en matière de promotion et des courts délais dont elles disposent, la Direction devrait les aider à orienter une partie de leurs efforts de promotion vers les fournisseurs de technologies et les utilisateurs potentiels du secteur privé de façon à amener plus d'entreprises à participer aux projets et à rendre les collectivités plus durables (voir la section 4.2.3).
7. Compte tenu des capacités limitées des Collectivités ingénieuses en matière de promotion et des courts délais dont elles disposent, la Direction devrait collaborer, à l'échelle nationale, avec des organismes commanditaires, des entreprises du secteur privé et d'autres partenaires d'Industrie Canada possédant une expertise pertinente dans le but d'élaborer une approche plus stratégique et mieux ciblée en vue de la promotion de l'expertise des Collectivités ingénieuses du Canada au pays et à l'étranger en cherchant à créer des occasions pour les collectivités et les entreprises canadiennes qui prennent part aux projets (voir la section 4.5.3).

Diffusion des résultats

8. Il faudrait, dans les 18 mois qui suivent la fin du programme, faire une analyse comparative des modèles de gestion, des stratégies et des solutions technologiques utilisés par les 12 Collectivités ingénieuses de façon à réunir les pratiques exemplaires et les leçons retenues, positives et négatives, dans ces domaines (voir la section 5.3.3).
 9. La Direction des Collectivités ingénieuses devrait revoir le plan de communication du programme pour qu'il précise les collectivités et les publics ciblés et en donnant, pour chacun, les objectifs de communication en plaçant l'accent sur les pratiques exemplaires et les leçons tirées du programme Collectivités ingénieuses, y compris les leçons tirées à la suite du programme (voir la section 5.3.3).
 10. En fonction de ce plan de communication, il faudrait modifier les programmes de transfert des connaissances, les outils et les services, y compris le site Web, et les faire connaître activement, s'il y a lieu, de façon à toucher un plus grand nombre de collectivités au Canada (voir la section 5.3.3).
 11. La Direction des Collectivités ingénieuses devrait aider les collectivités à établir des méthodes de mesure du rendement pour évaluer les projets, au besoin (voir la section 4.6.1).
 12. Industrie Canada devrait favoriser l'étude des Collectivités ingénieuses partout au pays pour profiter des modèles élaborés et en favoriser l'adoption (voir la section 4.6.1).
-

7.2.2 *Recommandations relatives à l'orientation future*

13. Industrie Canada devrait défendre l'approche des Collectivités ingénieuses auprès du gouvernement fédéral et diriger les activités de promotion des processus de saisie et de transfert des connaissances auprès des collectivités canadiennes (voir la section 3.5).

14. Industrie Canada devrait évaluer d'autres mécanismes de prestation de services qui visent à faire progresser la mise sur pied des Collectivités ingénieuses à l'échelle nationale et les évaluer en se demandant s'ils peuvent faciliter la gestion, par le gouvernement fédéral, des projets de soutien des Collectivités ingénieuses et amener les intervenants communautaires régionaux à favoriser l'harmonisation de l'ensemble des stratégies, programmes, politiques et initiatives de développement communautaire (voir les sections 3.5 et 6.3).

15. Industrie Canada devrait penser à élaborer des stratégies qui permettraient à un plus grand nombre de collectivités canadiennes de profiter de l'élan engendré par les Collectivités ingénieuses. Il devrait aussi faire connaître ces stratégies avant la fin du programme pour éviter que ce dernier ne soit en perte de vitesse. (voir les sections 5.1.3, 6.2 et 6.3).