

**ÉVALUATION DES INVESTISSEMENTS
STRATÉGIQUES POUR LE DÉVELOPPEMENT
ÉCONOMIQUE DU NORD
RAPPORT FINAL**

Évaluation, mesure du rendement et examen
Secteur de la vérification et de l'évaluation
Affaires indiennes et Nord canadien

TABLE DES MATIÈRES

RÉSUMÉ	i
1.0 Introduction et éléments du rapport final.....	1
2.0 Le programme ISDEN	1
2.1 Origine	1
2.2 Objectifs du programme	2
2.3 Conception et prestation du programme	5
2.4 Le contexte du Programme pour le Nord.....	5
3.0 Procédure d'évaluation	10
3.1 Méthodes et sources de données	10
3.2 Fiabilité de la méthode appliquée	13
3.3 Éléments de l'évaluation.....	13
4.0 Constatations de l'évaluation.....	15
4.1 Raison d'être du programme.....	15
4.2 Conception et prestation	23
4.3 Répercussions du programme	32
5.0 Conclusions et recommandations	41
5.1 Conclusions.....	41
5.2 Recommandations.....	42

Plan d'Action

Annexe A Plans territoriaux : Dépenses prévues

Annexe B Documents de référence

RÉSUMÉ

Aperçu

Le programme Investissements stratégiques dans le développement économique du Nord (ISDEN, ou « le programme ») regroupe un ensemble de projets de développement économique du Nord. Il vise à « promouvoir le développement économique du Nord, de manière à consolider l'économie des territoires et à accroître la participation des populations du Nord à l'économie »¹.

En vertu de la politique des transferts fédéraux, le mandat de tout programme fédéral de paiements de transfert doit être renouvelé tous les cinq ans. Le financement prévu pour les principaux éléments d'ISDEN arrive à échéance le 31 mars 2009, et le Conseil du Trésor exige qu'une évaluation du processus soit réalisée au plus tard à l'automne 2008.

L'évaluation d'ISDEN est de nature formative, c'est-à-dire qu'elle est axée principalement sur les questions de conception et de prestation, et accessoirement sur la détermination des résultats du programme. Comme le programme ISDEN existe depuis peu, on ne s'attendait pas à ce que l'évaluation formative révèle des répercussions importantes.

Le programme ISDEN

ISDEN est le prolongement de divers programmes lancés au milieu des années 80 et dans les années 90, notamment les Ententes territoriales de développement économique et le Fonds pour le savoir et l'innovation (FSI), un programme auparavant autonome. En fait, c'est l'évaluation du FSI qui a orienté la conception et la prestation d'ISDEN. Le programme ISDEN a été approuvé en mai 2005, et son financement prend fin en mars 2009.

Le programme consiste en une entente générale composée de trois éléments :

- ▶ le Fonds pour le savoir et l'innovation (FSI), qui aide les résidents du Nord à participer à l'innovation et à l'économie du savoir et à en bénéficier,
- ▶ le Programme d'investissements ciblés (PIC), qui soutient des projets choisis en fonction du plan d'investissement de chaque territoire et qui a été conçu avec la participation des gouvernements territoriaux et autochtones, de ministères fédéraux et d'autres intervenants,
- ▶ les Forums en faveur des partenariats et de la consultation (FPC), qui fournissent du financement à des groupes d'intervenants en vue de traiter certaines répercussions du développement économique dans les Territoires du Nord-Ouest.

Dans l'ensemble, le programme est axé sur quatre objectifs, ou volets :

- ▶ renforcer les secteurs porteurs des économies des territoires,
- ▶ élargir les assises économiques de chaque territoire,
- ▶ renforcer les capacités des résidents du Nord à tirer parti des possibilités économiques,
- ▶ accroître la coordination entre les partenaires et les programmes².

L'évaluation repose sur plusieurs sources de données, y compris l'examen des dossiers de projets et de programmes, une visite dans chacun des territoires, des entrevues avec 41 informateurs clés, 9 études de cas de projets financés (3 par territoire) et une recension des écrits, des documents, des données administratives et des dossiers.

Conclusions de l'évaluation

Raison d'être du programme

L'évaluation a révélé que le gouvernement du Canada a toujours un rôle à jouer pour atténuer le cycle d'expansion et de ralentissement, corriger les déséquilibres du marché et créer les conditions propices à une croissance économique soutenue. Cela est particulièrement vrai dans le Nord, où le développement économique se heurte à un certain nombre d'obstacles, dont l'importance accordée à l'exploitation des ressources et la vulnérabilité causée par la nature cyclique de cette industrie, un climat et un éloignement qui restreignent l'accès et qui augmentent le coût de toutes formes d'activités économiques, et des enjeux liés à l'infrastructure et à la capacité locale. ISDEN joue deux rôles : il finance les interventions d'appui au développement économique durable; il investit directement dans le milieu des affaires.

Conception et prestation

Les décisions d'investissement liées à ISDEN s'appuient sur un plan d'investissement pour chaque territoire. Tel qu'on l'a mentionné plus haut, ces plans sont mis au point avec la collaboration des gouvernements territoriaux et autochtones, d'autres ministères fédéraux et de divers intervenants. Cette pratique fait en sorte que les investissements d'ISDEN sont bien coordonnés avec les démarches de développement économique à l'échelle locale. Les plans d'investissement actuels comportent cependant une lacune, soit qu'ils ne permettent pas d'établir un lien évident entre la chaîne de résultats des investissements particuliers et la croissance économique soutenue. Bien que les plans soient liés aux secteurs d'investissements du programme, la relation avec les résultats d'ISDEN n'est pas clairement établie.

La prestation des programmes dans le cadre d'ISDEN a été adaptée de façon efficace aux conditions du Nord. On n'avait pas entièrement prévu la faible capacité des entreprises et organisations non gouvernementales locales à mettre au point et à présenter des idées de projets qui pourraient réellement être financés. En réaction, les agents de développement économique ont assumé un rôle élargi en collaborant plus étroitement avec les promoteurs des projets, les consultants externes et le monde des affaires pour aider les promoteurs à concrétiser leurs idées et à mettre leurs projets au point. Certains organismes, comme les gouvernements territoriaux, les fonds d'emprunt et les sociétés de développement des collectivités, dont la capacité est moins limitée, sont considérés comme des partenaires fiables et reçoivent une part substantielle du financement.

Selon les informateurs clés, le principal obstacle à la prestation des programmes est le déboursement de fonds. Le climat, l'éloignement et la situation des territoires font en sorte que les périodes propices à la réalisation des projets sont très restreintes. Les promoteurs doivent souvent investir leurs propres fonds ou retarder le lancement d'un projet en attendant les approbations nécessaires. Les responsables du programme ont quant à eux signalé que l'arrivée de projets adéquats n'est ni continue ni régulière. La structure de financement actuelle ne permet pas au programme ISDEN d'affecter des fonds pour une période de plus de deux ou trois ans, et elle ne lui donne pas la souplesse nécessaire pour que les programmes puissent composer rapidement avec les nouvelles possibilités ou les changements.

Répercussions

L'évaluation a montré qu'ISDEN poursuit des objectifs à long terme clairs qui sont bien énoncés dans la documentation sur le programme. Les gestionnaires et les employés interrogés comprennent tous que le but du programme est d'accroître la capacité des résidants et des entreprises du Nord, d'augmenter leur taux de travail rémunéré et d'élargir les marchés, particulièrement pour améliorer leurs liens avec le reste du Canada et le monde entier. Toutefois, le lien entre la chaîne de résultats des investissements particuliers et la croissance économique soutenue n'est pas clairement établie. Il n'y a aucun modèle logique propre au programme. En outre, on mesure rarement la réussite des projets et celle-ci est difficile à évaluer.

Le programme ISDEN assure le suivi des projets de diverses façons, ce qui lui permet de respecter les exigences en matière de rapports. Toutefois, la production de rapports vise en grande partie à faire en sorte que les bénéficiaires de fonds rendent compte de leurs résultats et s'acquittent de leurs responsabilités financières plutôt restreintes. Bien que cet aspect soit important, cette façon de faire n'assure pas la gestion axée sur les résultats. Les conditions régissant le soutien des projets n'établissent pas toujours des résultats concordant avec les objectifs du programme, et les rapports ne montrent pas de façon constante les résultats atteints. Les rapports existants permettent à la direction régionale de déterminer le succès des différents projets, mais il n'existe aucun mécanisme de synthèse à l'échelle de la région ou du programme. Il est par conséquent difficile pour la direction d'acquiescer une perspective globale et concise des répercussions. On a fait remarquer que, même si un tel système était mis sur pied, les régions ne disposeraient pas des ressources suffisantes pour entreprendre ce type de regroupement.

Les études de cas réalisées pendant l'évaluation relèvent certains progrès relativement aux résultats préliminaires. Par exemple, l'étude de cas du Fonds d'emprunt d'ana Näye Ventures montre que le financement additionnel versé par le programme ISDEN a permis que 19 autres prêts soient accordés. La demande de produits de cartographie préliminaire au Yukon a fait naître l'espoir d'un accroissement des investissements en géologie. Des personnes formées avec le simulateur pour la formation en exploitation minière travaillent maintenant dans deux des trois sociétés minières des Territoires du Nord-Ouest. L'étude hauturière sur le turbot, la crevette et l'omble, bien qu'elle en soit seulement à ses premières étapes, a déjà permis de découvrir des stocks additionnels de poisson.

Tous s'entendent sur le fait que le développement économique du Nord est une entreprise à long terme. Pour le programme ISDEN et AINC, cela signifie que les contributions et les investissements doivent faire l'objet d'une surveillance longtemps après la fin du financement. L'information actuellement recueillie sur les projets vise seulement la durée d'ISDEN. Aucun plan n'a été prévu pour assurer le suivi des projets sur une plus longue période ou réaliser un

examen rétrospectif des premiers investissements pour confirmer les hypothèses sur les répercussions des investissements « traditionnels » dans les géosciences.

Recommandations

1. Créer un Cadre de reddition de comptes et de gestion fondé sur les résultats (CRCGR) et un modèle logique propres au programme, qui définissent de façon claire le rapport entre les activités financées et les résultats attendus. La stratégie de mesure du rendement devrait comprendre des indicateurs et un plan qui permettent de déterminer de quelle façon les résultats à plus long terme seront mesurés.
2. Établir des liens plus étroits entre les divers projets, les plans d'investissements et les résultats d'ISDEN et veiller à ce qu'ils correspondent aux objectifs stratégiques du programme.
3. Examiner les possibilités de regrouper les données relatives aux projets aux fins de la reddition de comptes à la direction du programme et pour utilisation lors d'évaluations futures.
4. Revoir les ressources de fonctionnement pour assurer une surveillance efficace et le perfectionnement professionnel du personnel.
5. Envisager des options qui permettraient une plus grande souplesse et des investissements stratégiques dans des activités de financement pluriannuelles.
6. Continuer de collaborer avec les gouvernements fédéral et territoriaux et d'autres organisations non gouvernementales et du secteur privé qui contribuent au développement économique du Nord.

1.0 Introduction et éléments du rapport final

Le programme Investissements stratégiques dans le développement économique du Nord (ISDEN, ou « le programme ») regroupe l'ensemble des projets de développement économique du Nord et « vise à promouvoir le développement économique du Nord, de manière à consolider l'économie des territoires et à accroître la participation des populations du Nord à l'économie »³.

En vertu de la politique des transferts fédéraux, le mandat de tout programme fédéral de paiements de transfert doit être renouvelé tous les cinq ans. Le financement prévu pour les principaux éléments d'ISDEN arrive à échéance le 31 mars 2009, et le Conseil du Trésor exige qu'une évaluation du processus soit réalisée au plus tard à l'automne 2008. L'évaluation doit porter sur les activités réalisées entre avril 2005 et avril 2008. Cependant, comme les investissements n'ont commencé que vers la fin de 2005, l'évaluation porte sur à peine plus de deux ans d'activité. Ce rapport présente les constatations de l'évaluation et AINC s'en servira comme base d'information aux fins du renouvellement du programme.

Il faut savoir qu'une évaluation du processus, ou évaluation formative, porte davantage sur la conception et la prestation du programme que sur les résultats. L'avantage de ce type d'évaluation, c'est qu'un programme renouvelé ou restructuré sera appliqué plus efficacement et les résultats en seront optimisés. La mesure du rendement et les rapports sur l'état d'avancement seront aussi plus efficaces, ce qui permettra de mieux déterminer le degré de succès des projets lors des prochaines évaluations des répercussions.

Éléments du rapport final

L'article 2 du présent rapport constitue un bref résumé du programme ISDEN dans le contexte des économies distinctes des trois territoires du Nord. La procédure appliquée pour l'évaluation est décrite à l'article 3 tandis que l'article 4 présente les constatations par ordre de thèmes et d'éléments d'évaluation. Enfin, les conclusions suivent à l'article 5.

2.0 Le programme ISDEN

2.1 Origine

Le programme ISDEN est une extension des programmes régionaux amorcés au milieu des années 80 et qui se sont poursuivis jusque dans les années 90, c'est-à-dire les Ententes de développement économique (EDE) avec les territoires. Ces ententes étaient l'aboutissement d'un effort pour donner une nouvelle orientation à la politique économique pour le Nord (et d'autres régions du Canada). Elles donnaient suite à la dénonciation, par la commission MacDonald (1985), des modèles de développement économique régional appliqués précédemment. Le véritable ancêtre du programme ISDEN est toutefois le Fonds pour le savoir et l'innovation (FSI) (2000-2004). L'évaluation du FSI effectuée en 2004 a servi de base à l'élaboration d'ISDEN.

L'une des responsabilités de l'Organisation des affaires du Nord (OAN) est d'assurer le développement économique du Nord conformément au paragraphe 5b) de la *Loi sur le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien*. Le programme ISDEN est la principale initiative de la Direction du développement économique du Nord au sein de la Direction générale des politiques stratégiques du Nord, qui relève de l'Organisation des affaires du Nord. ISDEN constitue une entente générale composée de deux grands éléments.

- ▶ Le Fonds pour le savoir et l'innovation (FSI), doté d'un budget annuel de 1,1 million de dollars, finance des projets visant à aider les résidents du Nord à « participer à l'innovation et à l'économie du savoir et à en bénéficier ».
- ▶ Le Programme d'investissements ciblés (PIC) met 27 millions de dollars à la disposition de chacun des trois territoires sur la période d'application de l'entente, soit cinq ans. Les projets sont choisis en fonction d'un plan d'investissement pour chaque territoire. Les plans en question sont mis au point avec la collaboration des gouvernements territoriaux et autochtones, de ministères fédéraux et d'autres intervenants.

Les Forums en faveur des partenariats et de la consultation (FPC) en sont un troisième élément. Dotés d'un budget annuel total de 79 000 \$, ils sont destinés à financer des groupes d'intervenants désireux de traiter de certaines répercussions du développement économique. C'est en principe un élément du programme ISDEN, mais il est de faible portée et ne s'applique que dans les Territoires du Nord-Ouest.

2.2 Objectifs du programme

Dans l'ensemble, le programme est axé sur quatre objectifs, ou volets :

- ▶ renforcer les secteurs porteurs des économies des territoires,
- ▶ élargir les assises économiques de chaque territoire,
- ▶ renforcer la capacité des résidents du Nord à tirer parti des possibilités économiques,
- ▶ accroître la coordination entre les partenaires et les programmes⁴.

Le Conseil du Trésor a approuvé le programme le 30 mai 2005. En tout, le gouvernement fédéral s'est engagé à y consacrer environ 85 millions de dollars en dépenses de programme. Le tableau 1 montre la distribution de ce financement.

Tableau 1 : Financement d'ISDEN, 2005–2006 à 2009–2010					
	2005–2006	2006–2007	2007–2008	2008–2009	2009–2010
Total crédit 1 Dépenses de fonctionnement AINC + hébergement TPSGC					
Total des dépenses	2 000 000	2 000 000	2 000 000	2 000 000	0
Total crédit 10 Subventions et contributions					
Contributions pour la promotion du développement régional					
Programme d'investissements ciblés	18 000 000	18 000 000	18 000 000	18 000 000	
Fonds pour le savoir et l'innovation	1 078 000	1 078 000	1 078 000	1 078 000	1 078 000
Forums en faveur des partenariats et de la consultation	79 000	79 000	79 000	79 000	79 000
Total	21 157 000	21 157 000	21 157 000	21 157 000	1 157 000
Source : Documentation sur le programme					
* Incluant les dépenses des Forums en faveur des partenariats et de la consultation dans les Territoires du Nord-Ouest et les projets financés en conséquence (pas de FPC dans les autres territoires)					

La documentation sur la proposition originale du programme ne comportait pas de modèle logique ou de Cadre de reddition de comptes et de gestion fondées sur les résultats (CRCGR) particulier pour ISDEN. Le programme avait plutôt été établi en fonction d'un CRCGR général, à l'échelle du Ministère, qui ne peut pas servir pour ce programme particulier. Le personnel d'ISDEN a mis au point un modèle logique et un CRCGR pour l'Administration du

développement régional (qui sert d'intermédiaire pour le financement d'ISDEN) aux fins d'évaluation des résultats et de mesure du rendement.

L'objectif général de l'Administration est d'améliorer la qualité de vie des résidents du Nord et de leur permettre d'assumer des responsabilités croissantes au sein de la fédération canadienne.

Le tableau 2 présente les quatre secteurs d'activité de l'Administration, divisés en sous-activités.

Tableau 2 : Secteurs d'activité et sous-activités relevant de l'Administration du développement régional	
Secteur d'activité	Sous-activité
Développement des bases scientifiques (savoir)	<ul style="list-style-type: none"> ▶ projets axés sur les sciences et les politiques ▶ planification ▶ consultation ▶ diffusion du savoir
Infrastructure économique	<ul style="list-style-type: none"> ▶ construction d'infrastructures à usages multiples ▶ planification (y compris analyses de rentabilisation des infrastructures à usages multiples) ▶ achat d'équipement ▶ immobilisations
Développement des capacités (individuelles/organisationnelles)	<ul style="list-style-type: none"> ▶ mécanismes de consultation visant à stimuler le développement des compétences ▶ investissements complémentaires pour améliorer la formation ▶ évaluation des lacunes/besoins en matière de recherche relativement à la capacité organisationnelle et individuelle ▶ services de consultants/d'experts (expertise à l'appui au début des activités de projet)
Diversification de l'économie	<ul style="list-style-type: none"> ▶ recherche (marché, création de produits, etc.) ▶ création de produits et marchés (faisabilité, préfaisabilité, coûts des brevets, certifications, etc.) ▶ commercialisation ▶ montants complémentaires aux fonds d'emprunt ▶ innovation (création de regroupements, nouvelles solutions)
Source : Documentation sur le programme	

Le tableau 3 présente les extrants attendus et les mesures du rendement relatifs à cette autorisation parlementaire, tels que définis dans la documentation de base du programme.

Tableau 3 : Extrants et indicateurs de rendement établis par l'Administration du développement régional		
Thème	Extrants	Indicateurs de rendement
Établissement de la base de connaissances	▶ Accroissement des données scientifiques, des données politiques et de la connaissance	▶ Consultations pour l'élaboration de la position sur la politique (assemblées publiques, ateliers) ▶ Évaluation/échantillonnage d'un secteur géographique évolutif pour en déterminer les ressources possibles
	▶ Accès accru du public aux données et au savoir	▶ Nombre de banques de données facilement accessibles pour le public (documents, affichage sur Internet présenté aux assemblées, etc.)
	▶ Plans mieux documentés et établissement des priorités	▶ Nombre de plans adoptés officiellement ▶ Nombre de plans publiés
Infrastructure économique	▶ Meilleur accès à des services et à du matériel de télécommunications abordables	▶ Nombre de clients bénéficiant de l'amélioration des télécommunications ▶ Réduction du coût des télécommunications en raison du financement des projets
	▶ Promoteurs mieux en mesure d'attirer des investissements des gouvernements ou du secteur privé dans de grands projets d'infrastructure économique dans le Nord	▶ Nombre d'études et d'analyses de rentabilisation réalisées
	▶ Technologie appropriée – y compris technologie innovatrice	▶ Nombre de projets pilotes et de produits de démonstration ▶ Nombre d'adaptations offertes au public ▶ Nombre de produits/séances d'information offerts aux utilisateurs potentiels
	▶ Meilleur accès à l'équipement par divers utilisateurs	▶ Nombre de clients profitant de l'amélioration de l'équipement ou en bénéficiant
Développement des capacités	▶ Secteurs public et privé en mesure d'assurer le développement des compétences	▶ Nombre d'études d'analyse des besoins ▶ Nombre de produits mis au point (cours et matériel éducatif)
	▶ Main-d'œuvre et organisations qualifiées plus nombreuses dans le Nord	▶ Nombre de résidents du Nord bénéficiant d'investissements dans le développement des compétences
	▶ Capacité accrue des organismes publics et privés de définir leurs rôles et objectifs et de mettre au point des plans de mise en œuvre	▶ Nombre d'organismes capables de communiquer publiquement leurs rôles et objectifs ▶ Nombre d'organismes bénéficiant de financement pour la réalisation de leurs travaux ▶ Nombre de plans de mise en œuvre adoptés
	▶ Compétences, expertise et systèmes d'information améliorés dans les secteurs public et privé	▶ Nombre d'organismes publics et privés bénéficiant du soutien d'experts ou d'investissements dans des systèmes d'information
	▶ Meilleure définition des priorités locales et régionales en vue de tirer parti des grands projets	▶ Groupes d'intervenants
Diversification de l'économie	▶ Secteurs public et privé en mesure d'investir dans les projets assurant la diversification de l'économie du Nord	▶ Nombre d'entreprises bénéficiant d'une plus grande capacité de commercialiser leurs produits et services ▶ Nombre de plans et stratégies sectoriels présentés
	▶ Conception de solutions innovatrices pour promouvoir le développement du Nord	▶ Nombre de projets qui favorisent ou soutiennent un développement innovateur (regroupements, produits innovateurs)
	▶ Vente d'un plus grand éventail de produits provenant de plus de sources dans le Nord vers plus de marchés	▶ Nombre de produits, sources et marchés créés grâce aux investissements

Source : Documentation sur le programme

Il importe de préciser ici certains termes propres à l'évaluation. Les éléments pris en compte dans l'évaluation du programme sont les activités, les extrants et les résultats, entre autres. Les activités sont décrites dans les grandes lignes. Il s'agit toujours d'un moyen d'arriver à une fin, jamais d'une fin en soi. Les extrants sont les produits et services qui résultent des activités, par exemple des ateliers, des publications ou des études. Les répercussions, les objectifs ou les buts d'un programme constituent ses résultats. Ce sont les changements désirés. On a presque

toujours, d'abord, une intuition quant à l'orientation désirée de l'objectif, par exemple une hausse de l'entrepreneuriat, une plus grande conscience des possibilités ou une réduction de la dépendance à l'égard des transferts gouvernementaux. Les activités devraient, progressivement et logiquement, entraîner des résultats. Cette progression est souvent exposée au moyen d'un modèle logique.

Comme on le voit au tableau 3, les *extrants* sont présentés comme des résultats, et un certain nombre des *indicateurs de rendement* précisés, tels le nombre de plans adoptés officiellement et le nombre d'analyses de rentabilisation mises au point, sont en réalité des extrants. Cette confusion a pour effet que la documentation sur le programme ne permet pas de déterminer précisément les liens entre les activités des programmes, leurs extrants et les résultats. Or, il faut connaître ces liens pour bien évaluer la conception du programme et en mesurer le rendement. L'article 4.0, Constatations de l'évaluation, se penche sur cette question.

2.3 Conception et prestation du programme

Les détails de la conception et de la prestation du programme ISDEN ont été établis dans les régions mêmes. Le PIC a présenté ses priorités de dépenses régionales dans le cadre du programme national commun, avec un plan d'investissement distinct pour chaque territoire. On a décidé que chaque bureau régional d'AINC travaillerait avec le gouvernement du territoire en partenariat avec les intervenants de la région pour mettre au point le plan d'investissement territorial. Le plan des Territoires du Nord-Ouest était terminé en mars 2006, et ceux du Yukon et du Nunavut ont suivi en juillet 2006.

L'annexe A présente un sommaire des investissements d'ISDEN prévus selon les plans des territoires.

Le succès de cette méthode est dû en partie à la relation avec les gouvernements territoriaux. Les bureaux régionaux ayant de bonnes relations avec ces gouvernements ont pu agir rapidement. Dans les cas où la relation était moins stable, on a constaté des retards dans la mise en œuvre.

Les tableaux suivants présentent la distribution des fonds.

Programme	Territoire			
	Yukon	Territoires du Nord-Ouest	Nunavut	Total
Programme d'investissements ciblés	20	56	74	150
Fonds pour le savoir et l'innovation	0	26	2	28
FPC	0	6	0	6
Total	20	88	76	184

Source : Base de données des projets²

	2005-2006	2006-2007	2007-2008	2008-2009
Moyenne	135 673	291 638	253 985	426 127
Médiane	57 500	143 750	78 675	250 000
Minimum	7 910	2 900	4 200	39 000
Maximum	1 222 791	4 500 000	2 000 000	2 000 000

Source : Base de données des projets

Le tableau 4 montre que les Territoires du Nord-Ouest et le Nunavut ont pu réaliser des activités rapidement tandis que le Yukon essaie de se rattraper après les premières années consacrées à un examen interne et marquées par des difficultés de coordination. Le tableau 5 permet de voir que la valeur moyenne des projets est considérablement plus grande que leur valeur médiane. On peut en conclure que quelques gros investissements ont été faits dans le cadre d'ISDEN. La valeur maximale illustre la nature de ces projets. Le tableau 10, au paragraphe 4.1, donne plus de détails sur ces projets importants.

2.4 Le contexte du Programme pour le Nord

Pour comprendre le programme ISDEN, il faut savoir dans quel contexte il est mis en œuvre. Les territoires du Canada sont bien différents des régions du Sud du pays à bien des égards, mais ils ont certains traits communs avec les autres régions circumpolaires du monde, notamment l'Alaska, le Groenland, la Scandinavie et, dans une moindre mesure, la Sibérie, en Russie. Ces régions ont quatre caractéristiques communes qui influent sur les possibilités de développement économique et social :

- ▶ des liens politiques, sociaux et économiques solides avec de grands milieux économiques industrialisés,
- ▶ des économies fortement axées sur l'extraction des ressources, ce qui les rend vulnérables aux cycles d'activités,
- ▶ une population autochtone importante qui est toujours restée en marge du développement économique et de la participation à la politique,³

¹ Les chiffres dans ce tableau sont tirés des REP et RSP présentés par les territoires jusqu'en avril 2008. Il se pourrait qu'ils ne soient pas représentatifs de toutes les activités de programme réalisées de 2005 à 2009.

² Voir article 3 pour la description de cette source de données.

- un éloignement qui limite l'accès aux services et augmente le coût de toutes les formes d'activité économique.

En outre, deux caractéristiques sont uniques au Nord canadien. Premièrement, il existe deux points de vue distincts sur l'économie du Nord. On parle souvent des territoires du Nord comme s'il s'agissait d'un tout, et on en parle aussi comme de trois entités différentes. Il existe effectivement des différences entre les territoires, surtout entre, d'un côté, le Yukon et les Territoires du Nord-Ouest et, de l'autre, le Nunavut. Par contre, les trois territoires ont beaucoup de points communs. Les deux perspectives sont valables, et le gouvernement fédéral essaie d'équilibrer ses activités entre le développement économique panterritorial et l'aide offerte aux territoires pour qu'ils puissent exploiter les possibilités qui leur sont propres.

Par ailleurs, chaque territoire a deux moteurs économiques⁵. L'économie primaire basée sur les salaires compte sur l'extraction des ressources et sur le secteur des services (public et privé). Beaucoup de ses employés arrivent du Sud. L'économie secondaire existe en grande partie grâce à des personnes d'origine autochtone et est soutenue par les paiements de transfert gouvernementaux. Elle est fondée sur la récolte de produits locaux et autres activités liées à l'exploitation terrestre. Comme on peut le voir au tableau 6 ci-dessous, une grande partie de la population autochtone demeure attachée à « la terre », ce qui correspond à ce que soulignait Norecon^{vi} : pour bon nombre de ces résidents de territoires, le progrès économique sera assuré s'ils peuvent compter de plus en plus sur des emplois qui dépendent des exportations vers le Sud et de la mondialisation de l'économie.

Comme c'est souvent le cas lorsque deux économies se côtoient, l'économie primaire est assujettie à des périodes de prospérité et de ralentissement économique, au rythme des marchés extérieurs, mais elle assure des salaires élevés, tandis que l'économie secondaire est caractérisée par les bas salaires, le haut taux de chômage et une dépendance importante à l'égard de l'aide sociale et d'autres formes d'aide publique. En outre, bien que les activités de récolte traditionnelle représentent une ressource importante pour combler les besoins de base des habitants de petites collectivités éloignées, le cycle naturel de ces récoltes ne s'harmonise pas avec celui des activités du secteur primaire basé sur les salaires, ce qui rend difficile la transition entre les deux économies ou secteurs.

Territoire	Chasse	Pêche	Cueillette	Piégeage
Yukon	42 %	54 %	52 %	8 %
Territoires du Nord-Ouest	39 %	48 %	35 %	13 %
Nunavut	58 %	67 %	51 %	9 %

Source : Statistique Canada (2001), Enquête auprès des peuples autochtones

2.4.1 Économie et démographie territoriales

Les trois sections qui suivent traitent plus en détail des caractéristiques économiques et démographiques de chacun des territoires. Il importe de noter que la population de la capitale représente, dans chaque territoire, une partie considérable de la population totale. Par exemple, un peu plus des deux tiers de la population du Yukon habite à Whitehorse et un peu moins de la

³ La population autochtone de la Sibérie a presque disparu. La population autochtone de la Norvège, les Samis, a une histoire remarquablement semblable à celle des groupes autochtones du Nord du Canada, sur les plans social, économique et politique.

moitié de la population des Territoires du Nord-Ouest vit à Yellowknife. Au Nunavut une plus grande proportion de la population est autochtone et habite dans de petites collectivités éloignées. Malgré tout, un peu plus du cinquième de la population habite à Iqaluit^{vii}. Il est donc probable que les caractéristiques propres à chaque capitale teintent de façon disproportionnée les données démographiques et les statistiques sur la main-d'oeuvre compilées à l'échelle d'un territoire.

Nunavut

Depuis la fondation du Nunavut, en 1999, l'économie de ce territoire a été stimulée par un accroissement des extrants, qu'on pense à la construction d'infrastructures ou à l'administration publique, et son industrie minière a connu un ralentissement principalement dû au déclin progressif de la production de zinc et à la fermeture des mines Polaris, Nanisivik et Lupin^{viii}. Plus récemment, l'économie minière s'est redressée grâce à l'aménagement et à l'ouverture de la mine de diamant Jericho et à des dépenses d'exploration. Selon une estimation préliminaire, ces dépenses ont augmenté de 80 p. 100 entre 2005 et 2007 pour atteindre 322 millions de dollars. C'est plus que pour les dépenses d'exploration combinées du Yukon et des Territoires du Nord-Ouest^{ix}. Cette récente augmentation rapide de la croissance est attribuable à une frénésie d'activités de construction, notamment l'aménagement de la mine d'or Meadowbank, la construction de plusieurs centres de santé et des investissements constants dans la construction résidentielle^x.

Comme on le voit au tableau 7, l'économie du Nunavut, dont le produit intérieur brut était évalué à 1 153 millions de dollars en 2007, a connu un essor de 28,4 p. 100 depuis 2001. Récemment, le Nunavut a fait mieux que le Yukon sur le plan de la croissance économique (qui a connu une croissance de 11,1 p. 100 au cours de la même période). Il a fait un peu moins bien que les Territoires du Nord-Ouest, dont la performance économique révèle une croissance de 41,9 p. 100^{xi}.

Les dépenses gouvernementales représentent la plus grande partie du produit intérieur brut au Nunavut, soit 60 p. 100. Les dépenses de consommation représentent 25 p. 100 du PIB. Quant aux entreprises, leur contribution est d'environ 15 p. 100. C'est presque exactement le contraire au Canada, où les dépenses de consommation représentent 60 p. 100 du PIB et les dépenses gouvernementales, environ 20 p. 100^{xii}. L'exploration minière, les transports et l'industrie de l'accueil dominant, dans le secteur non gouvernemental du Nunavut.

Malgré certains cas récents de ralentissement, le Nunavut a réalisé une solide performance économique. Au cours des sept dernières années, ce territoire a connu cinq années où sa croissance économique était supérieure à celle du Canada, comme on le voit au tableau 7 ci-dessous.

Année	PIB réel	Croissance PIB réel par rapport à l'année précédente (Nunavut)	Croissance PIB réel par rapport à l'année précédente (Canada)
2007(p)	1 153	13,0 %	2,7 %
2006	1 020	3,4 %	2,8 %
2005	986	-0,2 %	3,1 %
2004	988	4,0 %	3,1 %
2003	950	-0,1 %	1,9 %
2002	951	5,9 %	2,9 %
2001	898	5,9 %	1,8 %

* Pour 2007, il s'agit d'estimations préliminaires. Ces chiffres présentent le PIB aux prix du marché.
Source : Statistique Canada, 2008, p. 37.

L'économie du Nunavut devra surmonter certains défis, entre autres : la population inuite croît rapidement; le marché de l'emploi ne se développe que lentement hors du secteur public; le monde des affaires inuit, quoique croissant, ne s'est pas encore approprié une portion suffisante de l'économie; le secteur public demeure l'élément dominant de l'économie. Le plan de développement territorial traite de la nécessité d'assurer la croissance économique d'une façon qui soit conforme aux valeurs traditionnelles, un principe qui tient à cœur à beaucoup de dirigeants inuits. Parallèlement, l'intérêt demeure élevé à l'égard de l'exploration minière, qui pourrait favoriser une croissance rapide, comme ce fut le cas dans les Territoires du Nord-Ouest et au Yukon. Le principal défi à relever pour assurer le développement du nouveau territoire canadien est donc d'équilibrer ces intérêts qui semblent contradictoires.

Territoires du Nord-Ouest

Contrairement au Nunavut, le marché du secteur privé des Territoires du Nord-Ouest a connu une croissance rapide grâce à l'extraction minière (diamant et pétrole). En fait, l'extraction du diamant dans les Territoires du Nord-Ouest a fait du Canada un leader mondial du secteur diamantaire^{xiii}. Les dépenses de consommation et d'entreprises représentent 75 p. 100 du PIB. On s'attend à une croissance de l'économie d'environ 3 p. 100 par année étant donné les prix élevés du pétrole et du gaz ainsi que du diamant. On s'attend aussi à ce que le gazoduc envisagé dans la vallée du Mackenzie rapporte des bénéfices substantiels tant au territoire qu'au Canada.

Année	PIB réel	Valeur, production diamantaire (non corrigée)	Croissance PIB réel par rapport à l'année précédente (T.N.-O)	Croissance PIB réel par rapport à l'année précédente (Canada)
2007(p)	4 045	-	13,1 %	2,7 %
2006	3 575	1 562	2,9 %	2,8 %
2005	3 473	1 762	-2,5 %	3,1 %
2004	3 563	2 097	3,6 %	3,1 %
2003	3 440	1 588	13,4 %	1,9 %
2002	3 033	801	6,4 %	2,9 %
2001	2 850	718	21,2 %	1,8 %

* Pour 2007, il s'agit d'estimations préliminaires. Ces chiffres présentent le PIB aux prix du marché.
Source : Ministère de l'Industrie et du Tourisme des Territoires du Nord-Ouest, 2008; Statistique Canada, 2008, p. 36.

L'économie des Territoires du Nord-Ouest varie selon le prix des marchandises. Par exemple, le secteur de l'extraction d'or, qui a été un pilier de l'économie durant de nombreuses années, a atteint sa maturité. Les réserves commencent à s'épuiser. La hausse récente du prix de l'or a donné lieu à de nouvelles activités d'exploration. Si elles sont couronnées de succès, on s'attend à ce que l'exploitation reprenne de plus belle. La hausse subite du prix des marchandises engendre une augmentation des activités d'extraction, des investissements correspondants du secteur privé, une réaction du secteur public permettant la construction d'infrastructures et la prestations de services, puis de nouvelles immobilisations du secteur privé pour soutenir la population.

Le défi, concernant l'économie des Territoires du Nord-Ouest, sera de gérer les fluctuations de l'activité économique causées par le cycle du prix des ressources, l'essentiel étant de trouver le moyen de maintenir les gains une fois passée la période de pointe de l'activité économique.

Yukon

L'économie du Yukon est la mieux établie puisque ce territoire a été le premier à subir l'influence de l'extérieur (du Sud). La ruée vers l'or et la construction de l'autoroute de l'Alaska ont eu pour effet que cette région s'est ouverte au Sud plus rapidement que le reste du Nord canadien. Actuellement, en 2008, l'économie du Yukon se relève de la baisse du prix des minéraux

survenue dans la dernière décennie. Le secteur minier ainsi que le tourisme sont les principaux domaines d'investissement et facteurs de croissance économique du territoire. Les dépenses de consommation et d'entreprises représentent environ 47 p. 100 du PIB. C'est moins que dans les Territoires du Nord-Ouest, mais plus qu'au Nunavut. Le gouvernement du Yukon prévoit que le commerce des métaux avec l'Asie rendra le secteur minier 12 fois plus important au cours de la prochaine décennie^{xiv}.

Année	PIB réel	Croissance du PIB réel par rapport à l'année précédente (Yukon)	Croissance du PIB réel par rapport à l'année précédente (Canada)
2007(p)	1 412	3,8 %	2,7 %
2006	1 360	2,9 %	2,8 %
2005	1 322	3,9 %	3,1 %
2004	1 272	3,3 %	3,1 %
2003	1 231	-1,8 %	1,9 %
2002	1 254	-1,3 %	2,9 %
2001	1 270	4,4 %	1,8 %

* Pour 2007, il s'agit d'estimations préliminaires. Ces chiffres présentent le PIB aux prix du marché.
Source : Statistique Canada, 2008, p. 35.

Le tourisme, l'autre secteur économique important, devra probablement surmonter des difficultés en raison de la valeur élevée du dollar. En outre, l'Initiative relative aux voyages dans l'hémisphère occidental⁴ pourrait réduire le nombre de visiteurs des États-Unis.

Le défi, concernant l'économie du Yukon, sera de maintenir la croissance dans ses deux principaux secteurs, les mines et le tourisme, tout en diversifiant ses assises économiques afin de réduire les répercussions négatives du cycle économique pendant les phases ascendantes et descendantes. Durant les périodes de prospérité, les prix montent également pour tous et peuvent réduire les marges des entreprises dont le domaine ne relève pas du secteur en forte croissance; pendant les périodes de ralentissement, la population et l'argent quittent le territoire.

2.4.2 Résumé – Le Nord

En résumé, les trois territoires ont des défis à surmonter pour maintenir leur croissance économique. La principale difficulté pour chacun d'eux vient du fait que leur économie est basée sur les ressources et fortement dépendante des cycles. Elle subit des périodes d'inflation quand la croissance est forte, et de récession quand le prix des marchandises baisse. Ce cycle d'activité économique engendre des tensions sociales et économiques. Par ailleurs, l'éloignement et la dispersion de la population nuit aux interactions avec l'économie du Sud et fait monter le coût d'importants produits intermédiaires et finals.

Dans les trois territoires, et surtout au Nunavut, la population autochtone est souvent installée dans de petites collectivités éloignées des grands centres. Ces gens demeurent attachés à une économie traditionnelle liée aux biens de la terre et sont souvent très dépendants des paiements de transfert, ce qui limite leur capacité de participer au monde du travail en tant qu'employés ou entrepreneurs.

⁴ L'Initiative relative aux voyages dans l'hémisphère occidental est la loi imposée par le Département de la sécurité intérieure des États-Unis exigeant que les citoyens américains rentrant au pays après un voyage à l'étranger présentent un passeport.

3.0 Procédure d'évaluation

Il importe de noter que la présente est une évaluation formative. Comme le financement du programme a été approuvé en mai 2005 et que les territoires doivent surmonter des contraintes dans la réalisation des projets, plus précisément les restrictions quant aux périodes d'activité en raison du climat et leurs conséquences en matière d'accessibilité, et compte tenu du temps qu'il faut pour réaliser complètement un programme, on ne s'attend pas à trouver des changements importants.

Ainsi, même si l'étude comporte un examen des indices de résultats préliminaires et de leur pertinence, l'évaluation se concentre sur la conception et la prestation et sur l'estimation des mécanismes de mesure des résultats et de présentation de rapports sur l'état d'avancement.

3.1 Méthodes et sources de données

Voici le plan de l'évaluation en deux étapes divisées en séries de tâches distinctes.

Étape 1 – Planification – deux tâches prévues :

1. Consultation initiale et conception
2. Mise au point d'un profil du programme et d'une matrice d'évaluation

L'étape 1 a mené à la mise au point d'un profil du programme et d'une matrice d'évaluation établis à partir d'une recension de la documentation et d'entrevues avec les cadres supérieurs (ISDEN et Secteur de la vérification et de l'évaluation). Les éléments d'évaluation et la matrice présentés au paragraphe 3.3 ont guidé tous les aspects de l'évaluation. En règle générale, les éléments examinés ont trait à la pertinence et à la raison d'être des projets, à la conception et à la prestation, et aux résultats obtenus.

L'étape 1 a été réalisée entre janvier et mars 2008, et l'étape 2, entre avril et août 2008. La collecte de données s'est faite surtout d'avril à juin, et la visite des emplacements, en avril et en mai.

Étape 2 – Collecte de données et analyse – fondées sur cinq sources de données

1. Examens des dossiers du programme (documentation sur le programme)

La documentation sur le programme qui a été examinée portait notamment sur des programmes antérieurs de développement économique dans le Nord et comportait aussi de la documentation sur les économies des trois territoires ainsi que les plans de développement économique des gouvernements territoriaux. En voici la liste détaillée :

- ▶ Documentation sur la proposition de programme
- ▶ Programme d'investissements ciblés d'ISDEN – Plan d'investissement de chaque territoire
- ▶ Rapport annuel d'ISDEN (2005-2006)
- ▶ Manuel d'ISDEN⁵
- ▶ Évaluation qualitative d'ISDEN par AINC (avril 2005)
- ▶ Cadre de gestion du rendement d'AINC pour ISDEN (octobre 2005)
- ▶ Trousse d'information sur les programmes d'ISDEN (T.N.-O.)

⁵ Remarque : Le manuel d'ISDEN est axé sur la procédure et donne peu de renseignements concernant les investissements. La trousse d'information offerte par les T.N.-O. présente des descriptions détaillées des programmes.

La documentation sur le programme définit le mandat du programme et les résultats attendus. Elle indique aussi quelles dépenses sont prévues pour chaque élément du programme et démontre la logique de ce programme et les changements qui devraient en découler à mesure que les dépenses permettent la tenue d'activités, l'obtention d'extrants et l'atteinte de résultats. Cette documentation est le fondement du programme. Elle décrit le programme tel qu'il était au moment où il a été conçu. L'examen de cette documentation permet de revenir aux concepts originaux et de voir comment ces concepts se sont concrétisés.

2. Examen des dossiers de projets (base de données)

Il importe de noter qu'ISDEN applique différents systèmes de gestion de projets, notamment une liste de contrôle optionnelle (pour suivre l'état des projets à partir de la première proposition présentée par le promoteur jusqu'à l'examen de la vérification du projet en passant par le processus d'approbation, les rapports sur les activités et les paiements effectués), ainsi que des rapports d'évaluation de projet (REP) et des rapports-synopsis de projet (RSP) sur lesquels s'appuient l'évaluation et l'approbation de chaque projet. Ces rapports comportent aussi de l'information sur les objectifs des projets, les activités financées et les résultats attendus, qui deviennent une partie intégrante des modalités établies aux fins de l'entente de contribution. Le système de gestion tient également compte des ententes de contribution, qui établissent les exigences en matière de rapports; du système de gestion financière du Ministère (le PTPNI) qui montre toutes les transactions effectuées pour chaque projet; le site Web du Ministère où sont annoncées toutes les contributions supérieures à une certaine somme; enfin le rapport annuel au Ministre.

Cependant, ces documents n'ont jamais eu pour but d'assurer un suivi constant des activités de projets ou des résultats, et le programme ne prévoit aucune source d'information détaillée qui guiderait l'examen des projets pour vérifier s'ils correspondent bien aux objectifs du programme ou qui permettrait de résumer clairement les résultats (et non les extrants), les dépenses ou les activités des projets.

Par conséquent, pour faciliter l'analyse, aux fins de l'évaluation, de la documentation fournie dans les REP et les RSP concernant plus de 180 projets, une base de données Access permettant d'organiser l'information a été créée. Les données qualitatives ont été codées selon les besoins, surtout en ce qui a trait aux résultats attendus et aux exigences de présentation de rapports précisés dans les REP et les RSP. On a ainsi obtenu un tableau global des activités de financement d'ISDEN. Des tendances importantes sont alors ressorties et l'on a pu savoir quelle information était recueillie quant aux résultats. Par exemple, on a utilisé la base de données pour examiner les cinq principaux projets (sur le plan du financement) dans chaque territoire afin de comprendre quels étaient les thèmes importants des investissements faits dans le cadre du programme. La base de données permet d'obtenir un aperçu quantitatif des activités d'ISDEN au moment du lancement des projets, ce qui permet d'analyser la façon dont ISDEN a réparti ses investissements et de connaître les résultats attendus. En outre, elle permet de connaître les extrants et les résultats qui sont mentionnés dans le mandat de chaque projet. On peut ainsi savoir comment les projets en question permettront d'atteindre les objectifs d'ISDEN.

3. Visite des emplacements et entrevues avec des informateurs clés

Les entrevues avec des informateurs clés effectuées durant les visites d'emplacements dans chaque territoire ont permis de replacer le programme dans son contexte essentiel et d'obtenir de l'information sur le fonctionnement. Chaque visite donnait lieu à des entrevues avec des

cadres d'ISDEN et d'AINC ainsi qu'avec des agents de développement économique, des représentants des gouvernements territoriaux, des promoteurs de projets (ceux qui bénéficient du soutien du programme), des organisations autochtones et d'autres intervenants.

Les enjeux et les éléments évalués ont servi de guide pour la rédaction des questions d'entrevue, et le questionnaire a été révisé par le Secteur de la vérification et de l'évaluation d'AINC ainsi que par les cadres supérieurs du programme. Les entrevues ont été enregistrées avec le consentement des personnes interrogées pour garantir que leurs propos ne seraient pas faussés.

Chaque visite durait de deux à quatre jours. Au besoin, des entrevues étaient menées en même temps par différentes équipes d'évaluation. En tout, 41 entrevues ont été réalisées (14 au Yukon, 20 dans les Territoires du Nord-Ouest et 7 au Nunavut).

4. Études de cas des projets financés

Comme on n'attendait généralement pas de résultats aussi tôt après le début du programme, on a décidé que les études de cas serviraient à déterminer les résultats obtenus jusque-là. Les employés d'AINC dans la région devaient identifier trois projets importants en voie de réalisation dans leur territoire (tableau 13 au paragraphe 4.3). Les études de cas visaient à recueillir de l'information qualitative sur la conception et la réalisation des projets de même que sur les résultats obtenus à court et à moyen termes.

Les études de cas ont ainsi fourni de l'information et une mise en contexte pour neuf projets, allant de la raison d'être du financement compte tenu des répercussions attendues sur le développement économique jusqu'à la présentation des rapports en passant par les résultats attendus et déjà obtenus. Ensemble, ces projets regroupent la plus grande partie du financement accordé par ISDEN. Les rapports sur les études de cas ont été rédigés selon un modèle établi, fortement inspiré des REP et des RSP, et présentaient l'information obtenue auprès des informateurs clés au cours des visites.

Les études de cas comportaient une description préliminaire des cas choisis dans chaque région. Ces descriptions ont été soumises aux régions pour examen. PRA a donné suite à leurs réactions en communiquant avec les régions par téléconférence et, chaque fois que c'était possible, en collaborant avec les agents de développement économique. Les études de cas ont maintenant été révisées pour tenir compte des réactions des régions.

5. Recension des écrits

Une recension des écrits sur le développement économique régional a permis de vérifier les bases théoriques de ce type de développement. Certains articles recensés portaient sur le développement économique autochtone et sur les défis qui attendent les régions circumpolaires. Des résumés d'évaluations récentes de Diversification de l'économie de l'Ouest Canada (DEO) et l'Initiative fédérale de développement économique pour le Nord de l'Ontario (FedNor) ont aussi été examinés. Le programme ISDEN a été examiné à la lumière des leçons tirées de ces lectures, surtout sur le plan de ses fonctions de promotion du développement économique communautaire, d'investissement dans le capital humain, et de promotion d'une bonne administration des entreprises, des collectivités et des territoires.

La recension des écrits aide à confirmer la raison d'être du programme. Cette recension a dû être exhaustive parce que peu d'évaluations présentent une analyse des politiques économiques régionales. Par exemple, aucune des évaluations des programmes antérieurs

n'analysait la théorie du développement régional. En outre, il n'est généralement pas reconnu que la théorie du développement régional s'est fragmentée.

3.2 Fiabilité de la méthode appliquée

Sur le plan de la fiabilité de certaines sources de données, il faut tenir compte des points suivants :

La base de données des projets a été établie à partir d'information codée prise dans les REP et RSP, ce qui entraîne toujours le risque d'élimination d'importantes nuances. Pour atténuer ce risque, les catégories de codes ont été soigneusement examinées, et l'analyse s'est limitée aux grands paramètres du programme. Pour les catégories importantes, comme les résultats attendus et la mesure du rendement, les catégories de codes sont restées larges et permettaient de s'en tenir à ce qui avait été dit presque textuellement pour assurer que la nature de la variable ne soit pas faussée.

Les entrevues avec les informateurs clés permettent de prendre connaissance d'opinions personnelles, qui ne sont pas objectives. Pour atténuer cette distorsion, on interroge autant d'intéressés que possible et l'on vérifie leurs dires en les comparant à d'autres constats faits dans le cadre de l'évaluation. Au besoin, des détails ont été vérifiés plus tard dans un échange de courriels. Dans l'ensemble, les informateurs clés ont formulé des opinions très homogènes. Il n'est arrivé que rarement qu'une opinion diverge grandement de celles de la majorité. Cela donne plus de crédibilité aux données tirées des rencontres avec des informateurs clés.

La recension des écrits est marquée par ses propres biais puisqu'on cherchait à renforcer les fondements théoriques du programme. Autrement dit, on a simplement fait mention des articles qui niaient la capacité du gouvernement d'influencer l'économie régionale, sans les examiner en détail.

3.3 Éléments de l'évaluation

L'étape 1 de l'évaluation portait sur 13 éléments relatifs à trois domaines : raison d'être et pertinence, conception, prestation et répercussions. Ces éléments sont présentés dans la matrice d'évaluation ci-dessous.

Comme il s'agissait d'une évaluation formative, on s'est concentré sur le processus et l'organisation. Étant donné que la mise en œuvre de ce programme est relativement récente, les gestionnaires ne s'attendaient pas à ce qu'on observe des résultats substantiels. Toutefois, un élément central de l'évaluation était de déterminer à quel point le programme avait établi un processus de collecte d'information permettant de suivre l'état de la situation et d'en faire rapport, pour que les futures évaluations des répercussions s'appuient sur une bonne base d'information.

Matrice d'évaluation		
Élément	Type de données	Source de données
Justification et pertinence du rôle du Ministère relativement au développement économique du Nord		
1. Que dit la théorie contemporaine sur le développement économique régional quant à la façon dont les gouvernements devraient soutenir ce type de développement?	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Constats après recension des écrits ▶ Constats des évaluations des programmes antérieurs ▶ Observations des gestionnaires et intervenants 	▶ Recension des écrits
2. Existe-t-il une logique évidente, selon la théorie, entre les activités de financement d'ISDEN et les résultats attendus?	▶ Observations des gestionnaires et intervenants	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Recension des écrits ▶ Dossiers des programmes ▶ Entrevues avec des informateurs clés
3. En quoi les objectifs et la méthode employée par ISDEN tiennent-ils compte des leçons apprises	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Constats après recension des écrits ▶ Constats des évaluations des programmes 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Recension des écrits ▶ Dossiers du

Matrice d'évaluation		
Élément	Type de données	Source de données
après réalisation de programmes antérieurs?	antérieurs	programme ▶ Base de données des projets
Conception et prestation d'ISDEN		
4. Les programmes du secteur public dans le Nord sont-ils bien coordonnés?	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Éléments de preuve tirés des réunions, des notes de service conjointes, des projets mixtes, de la comparaison des plans de développement des gouvernements fédéral et territoriaux ▶ Observations des gestionnaires et des intervenants 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Documentation sur le programme ▶ Entrevues avec des informateurs clés
5. Tous les intervenants acceptent-ils le rôle de coordination d'ISDEN et d'AINC? Sinon, en quoi cela change-t-il les résultats des ententes de contribution et d'autres projets financés par ISDEN?	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Éléments de preuve tirés des réunions, des notes de service conjointes, des projets mixtes, de la comparaison des plans de développement des gouvernements fédéral et territoriaux ▶ Observations des gestionnaires et des intervenants 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Examen de la documentation ▶ Entrevues avec des informateurs clés
6. Le personnel régional d'ISDEN comprend-il son rôle et les exigences du programme? Les lignes directrices du programme définissent-elles clairement le rôle de chacun et les décisions à prendre sur les investissements?	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Observations du personnel ▶ Examen comparatif des lignes directrices et des décisions ▶ Éléments de preuve tirés des vérifications 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Entrevues avec des informateurs clés
7. AINC a-t-il assez de ressources sur les lieux pour assurer la prestation du programme?	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Observations des cadres et du personnel ▶ Preuves étant donné l'achèvement du processus ▶ Preuves tirées du calendrier d'approbations ▶ Observations des promoteurs/intervenants 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Entrevues avec des informateurs clés
8. Quels éléments font obstacle à l'obtention de résultats immédiats, par exemple dans l'organisation ou la prestation?	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Observations des cadres et du personnel ▶ Observations des promoteurs/intervenants ▶ Indicateurs économiques 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Entrevues avec des informateurs clés ▶ Études de cas
9. La prestation du programme est-elle efficace et efficiente?	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Observations des cadres et du personnel ▶ Preuve par rapidité de prise de décisions, appels, soutien aux promoteurs 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Entrevues avec des informateurs clés ▶ Études de cas
Répercussions d'ISDEN		
10. Le programme expose-t-il clairement les résultats attendus et les mesures de rendement connexes?	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Objectifs tels qu'énoncés dans MC et PCT ▶ Observations des gestionnaires et du personnel 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Entrevues avec des informateurs clés ▶ Études de cas ▶ Base de données des projets
11. Le programme permet-il de recueillir les données nécessaires pour repérer les résultats à court et à moyen termes? Les rapports permettent-ils à la direction du programme de bien comprendre les progrès accomplis en vue de l'atteinte des résultats?	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Mesure du rendement dans rapports annuels, examen comparatif entre résultats constatés et résultats attendus, mesure du rendement ▶ Observations des gestionnaires et du personnel 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Base de données des projets ▶ Entrevues avec des informateurs clés ▶ Études de cas
12. Quelles sont les preuves que les projets financés ont donné des résultats préliminaires, notamment sur les aspects suivants? <ul style="list-style-type: none"> ▶ Création d'une infrastructure économique ▶ Accroissement du nombre et de la diversité des entreprises nordiques, surtout dans les petites collectivités ▶ Élargissement de l'éventail de données sur les ressources du Nord et amélioration de l'accès à ces données ▶ Augmentation du nombre de travailleurs qualifiés, de chefs d'entreprises et de leaders dans les collectivités ▶ Accroissement de la capacité des organisations nordiques à prendre part à la planification économique et à la prise de décisions politiques 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Examen des résultats des projets ▶ observations des gestionnaires et du personnel ▶ Observations des promoteurs et des intervenants 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Base de données des projets ▶ Entrevues avec des informateurs clés ▶ Études de cas
13. Quelle est la probabilité qu'ISDEN atteigne les résultats prévus à long terme? En combien de temps serait-il raisonnable d'y parvenir?	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Observations des gestionnaires et du personnel ▶ Observations des promoteurs et des intervenants 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Base de données des projets ▶ Entrevues avec des informateurs clés

La matrice d'évaluation a servi de base à l'enquête dans toute la mesure du possible. Les constats et recommandations présentés dans ce rapport s'appuient sur toutes les sources de données mentionnées ci-dessus. Les arguments sur la raison d'être et la pertinence s'appuient surtout sur la recension des écrits et sur la documentation sur le programme, mais ont été étayés par les

informations recueillies au moyen d'entrevues auprès d'informateurs clés. Les constats et les recommandations relatifs à la conception et à la prestation s'appuient sur les entrevues auprès d'informateurs clés et la documentation, avec une attention particulière accordée aux études de cas et à la base de données des projets. Enfin, les éléments relatifs aux répercussions du programme sont examinés à la lumière des études de cas, de la base de données des projets et des informations recueillies au moyen des entrevues avec des informateurs clés.

4.0 Constatations de l'évaluation

Cette section du rapport présente les constats et conclusions de l'évaluation pour chacun des éléments évalués. Ces constats s'appuient sur de nombreuses sources de données, mentionnées à l'article précédent.

4.1 Raison d'être du programme

Que dit la théorie contemporaine sur le développement économique régional quant à la façon dont les gouvernements devraient soutenir ce type de développement?

La recension des écrits a révélé qu'on rejetait maintenant l'idée d'implanter des infrastructures et des entreprises à grande échelle dans les régions moins développées pour stimuler directement la croissance. L'acceptation historique d'un tel concept s'appuyait essentiellement sur la théorie des pôles de croissance, mais depuis, Savoie^{xv} et d'autres ont ouvertement critiqué cette façon de voir. La notion que le gouvernement pouvait efficacement choisir et promouvoir des secteurs clés de l'économie, favorisant ainsi la croissance, a été pratiquement abandonnée, comme l'a été la notion que le soutien gouvernemental à la diversification pouvait assurer la stabilité de l'économie. J.E. Wagner^{xvi} ainsi que J.E. Wagner et S.C. Deller^{xvii} sont particulièrement critiques sur ces deux perspectives.

La théorie économique actuelle envisage le développement économique dans une perspective théorique plus nuancée. Elle s'appuie sur diverses théories favorables à l'intervention gouvernementale dans l'économie. Selon toutes les théories en question, le gouvernement est un véhicule permettant de créer les conditions propices à une croissance économique soutenue, et non un moteur de l'économie. Suivent des exemples d'activités soutenues par le gouvernement qui sont typiques de ce genre d'interventions :

- ▶ soutien au développement du capital humain par l'éducation, la formation, la gestion d'entreprises et la gouvernance institutionnelle^{xviii}
- ▶ investissements dans les innovations technologiques et la gestion du savoir^{xix}
- ▶ soutien d'institutions officielles et du développement du capital social^{xx}
- ▶ préservation des droits privés de propriété^{xxi}
- ▶ soutien aux entrepreneurs par l'établissement de réseaux, des incitations fiscales à la création d'entreprises et la rationalisation de la réglementation^{xxii}
- ▶ formation d'« entrepreneurs publics », c'est-à-dire de fonctionnaires qui comprennent et appuient le développement de l'entreprise^{xxiii}
- ▶ soutien à l'établissement de réseaux et de regroupements pour aider les économies d'agglomération^{xxiv}

- ▶ réduction des barrières au commerce, augmentation des ressources et correction des déficiences du marché^{xxv}
- ▶ investissement dans les biens collectifs, par exemple dans l'infrastructure économique, y compris dans les transports et les installations de production énergétique^{xxvi}
- ▶ investissement dans des entreprises commerciales particulières pour encourager les investissements privés par la mitigation du risque, à condition qu'il soit bien entendu que ce soutien n'est pas indéfini (documentation du MEER, du MEIR et de DEO)

Beaucoup de ces investissements sont faits en vertu du modèle de développement économique des collectivités à la base d'une bonne partie des programmes de Diversification de l'économie de l'Ouest Canada (DEO) et de l'Initiative fédérale de développement économique pour le Nord de l'Ontario (FedNor). Ce modèle englobe un éventail d'initiatives qui visent les communautés comme cibles du développement économique (voir Shaffer, R., Deller, S., & Marcouiller, D.)^{xxvii} et s'applique à beaucoup de types de programmes différents allant de l'éducation de base ou de l'amélioration des compétences jusqu'à la promotion d'un secteur particulier (par exemple tourisme ou géosciences).

Il est difficile de favoriser le développement économique dans une perspective communautaire. La sélection de collectivités qui pourraient bénéficier de mesures de développement est un choix délicat à faire, et certains ont fait remarquer que les collectivités éloignées, pour lesquelles le coût du transport est un obstacle, pourraient être tout simplement incapables de participer au développement de l'économie moderne mondiale.^{xxviii} Il arrive que des facteurs intangibles, comme le leadership au sein de la collectivité, fassent la différence, mais c'est difficile de les évaluer à prime abord. D'autres auteurs font valoir que certaines collectivités, telles les communautés autochtones éloignées, dépendront toujours des transferts gouvernementaux puisque l'activité économique basée sur le marché pourrait ne pas être soutenable dans ces régions. Dans certains cas, des facettes de la culture traditionnelle peuvent constituer un obstacle à l'application d'un modèle type de développement économique.^{xxix}

Il n'y a pas de recette établie pour assurer le développement économique communautaire. Il existe plutôt une idéologie selon laquelle le gouvernement devrait venir en aide aux collectivités qui font preuve de leadership et d'esprit d'entreprise. Diverses stratégies mises au point en vertu de cette idéologie ont eu une certaine efficacité pour le sauvetage de collectivités en déclin, mais leur succès dépend des éléments d'actif de la collectivité, l'actif le plus important étant le leadership. La stratégie de DEO comporte des éléments propices au développement économique communautaire, mais son principal objectif est de créer des regroupements dans le monde de la technologie. Le modèle de développement de la FedNor est davantage à caractère communautaire, et vise avant tout à ressusciter des collectivités en déclin.

Le Nord présente un contexte unique, où le défi est d'encourager les collectivités autochtones éloignées à participer pour la première fois à l'économie de marché. Le programme ISDEN peut adapter les éléments pertinents du modèle de développement économique communautaire, mais il faudrait faire plus que développer la capacité de leadership à l'échelle locale. Certains ont fait valoir qu'AINC interviendrait plus efficacement s'il assumait ce rôle dans le cadre d'autres programmes⁶, et qu'ISDEN devrait investir des capitaux, favoriser la construction d'autres infrastructures et appuyer des projets précis visant clairement à appuyer ou à élargir les activités économiques pouvant faire leurs frais.

Dans l'ensemble, la recension des écrits appuie l'idée de favoriser le développement économique au moyen d'investissements destinés à promouvoir une croissance soutenue^{xxx}. Le critère pour

⁶ http://www.anothermvision.ca/pdf/newvision_french.pdf

déterminer si la croissance sera durable est le retrait fructueux du gouvernement, qui doit mettre un terme à certains investissements après avoir créé des conditions faisant en sorte que le secteur privé est désireux de maintenir le financement. Bien sûr, certaines activités demeureront toujours du domaine gouvernemental, par exemple les services publics (police, protection-incendie, tribunaux civils et criminels, éducation et routes). L'idée à la base, pour le gouvernement, est de créer les institutions (primairement le droit, systèmes de protection des droits de propriété et biens collectifs) et d'être le premier à faire des investissements risqués pour corriger les déficiences du marché aux fins de la capitalisation. Si le secteur privé ne prend pas la relève, l'investissement n'a pas donné lieu à une activité durable. C'est donc un échec du programme. Encore une fois, Porter^{xxxi} est une référence utile sur ce point.

D'importantes mises en garde s'imposent cependant. Comme on l'apprend par la recension des écrits et comme beaucoup d'informateurs clés l'ont dit avec insistance, ces investissements et interventions ont généralement des retombées bénéfiques à long terme. Il est donc très difficile de déterminer à court terme l'efficacité qu'ils auront au bout du compte. C'est l'une des raisons qui font qu'il est si difficile d'établir des liens de cause à effet et que les évaluations périodiques sont tellement peu concluantes quant aux effets des politiques et des programmes de développement économique régional.⁷ La théorie économique contemporaine présente d'autres lacunes : peu de théories s'appuient sur une solide base empirique pour démontrer tous les liens théoriques entre les activités et les résultats. On note aussi l'absence de procédure permettant de déterminer quelles sont les lacunes dans chaque région et d'histoires de croissance ayant donné des résultats fructueux constants dans différentes régions.

La documentation sur le programme ISDEN comporte encore des expressions comme « élément porteur de l'économie » et « élargissement de l'assise économique ». C'est une terminologie qui reprend les termes de théories sur le développement économique régional en vogue il y a quelques années. Cependant, en pratique, le programme se concentre davantage sur un portefeuille de programmes, investissements et politiques visant à appuyer les capacités de personnes, d'organismes et de collectivités, ce qui correspond davantage aux nouvelles tendances de la théorie économique. L'utilisation de plans d'investissement dans les territoires aide à déterminer les besoins et les priorités des régions. Ces plans permettent ainsi une conception mieux ciblée du développement économique régional.

Le programme ISDEN est assujéti à des contraintes politiques dans son choix des collectivités qui bénéficieront de ses ressources. Il doit rester ouvert à toutes les collectivités. Il ne peut pas vraiment investir davantage dans un domaine sans égard aux perspectives d'avenir puisqu'une bonne partie de la responsabilité du choix des projets qui pourraient éventuellement assurer une croissance économique durable relève toujours de la collectivité d'affaires ainsi que des gouvernements territoriaux et des ONG. Parallèlement, les promoteurs des projets font partie de ces collectivités, et ceux qui sont le plus sûrs de leurs chances de succès et qui recherchent activement les occasions d'affaires seront probablement ceux qui obtiendront le plus de soutien. En ce sens, on peut dire que le programme ISDEN soutient les collectivités.

L'étude de cas sur la pêche au turbot donne un exemple d'investissement visant à aider les collectivités. Elle révèle un processus de planification qui engendrera des retombées avantageuses pour les collectivités côtières. Des investissements dans des regroupements technologiques constitueraient aussi une forme d'aide à une collectivité, mais on n'en est pas là encore. Le financement de prêts vise à accorder du soutien financier qui bénéficiera à des entreprises et à des collectivités précises. D'autre part, des améliorations à l'infrastructure des transports et l'expansion du réseau hydroélectrique sont des investissements régionaux qui, tout

⁷ Polèse (1999) a fait une recension concise des problèmes que pose la théorie sur le développement régional et l'établissement des liens de cause à effet.

en étant bénéfiques à certaines collectivités, ne visent pas à aider des collectivités particulières. Ces investissements sont destinés à bénéficier à l'ensemble des collectivités.

Existe-t-il une logique évidente, selon la théorie, entre les activités de financement d'ISDEN et les résultats attendus?

Les activités de financement d'ISDEN sont réalisées selon les plans d'investissement territoriaux, qui prévoient l'allocation de financement sur cinq ans à un éventail d'activités d'investissement. Ces plans non seulement orientent les décisions mais sont importants pour l'établissement de consensus et la coordination.

- ▶ Le plan du Nunavut définit les investissements sectoriels dans les pêches, les géosciences, le tourisme et les industries culturelles, ainsi que les investissements pansectoriels dans l'accès à large bande, le commerce, la collectivité et la capacité organisationnelle.
- ▶ Le plan des Territoires du Nord-Ouest établit les secteurs clés, notamment les géosciences, le tourisme, les services de soutien aux entreprises, l'infrastructure permanente (par exemple les routes et le réseau hydroélectrique) et l'aide à la planification.
- ▶ Le plan du Yukon réclame des investissements dans l'infrastructure économique (par exemple dans la fibre optique) ainsi que dans les regroupements de régions froides, les fonds d'emprunt à l'intention des petites entreprises, le développement des capacités, les géosciences, la collecte de données sur la situation socio-économique. Bref, il prévoit des investissements dans des secteurs clés, le développement régional et les services de soutien aux entreprises.

Ces investissements peuvent probablement être liés aux domaines d'activités gouvernementales à l'appui du développement économique régional décrit dans les points énumérés en réponse à la première question formulée au paragraphe 4.1. Les plans territoriaux (annexe A) reprennent par ailleurs les quatre volets du Programme d'investissements ciblés, qui sont les mêmes que ceux du programme ISDEN, soit renforcer les secteurs porteurs, élargir les assises économiques, renforcer les capacités et accroître la coordination (voir aussi paragraphe 2.2 plus haut). Le type d'activités à financer est défini clairement, mais le lien entre ces activités et les résultats attendus n'est pas suffisamment défini. Les plans précisent les domaines d'investissement et les projets généraux qui méritent d'être soutenus, et présentent les résultats attendus qui correspondent généralement à l'une des catégories suivantes :

- ▶ très précis (par exemple connaissances en géosciences et études de faisabilité),
- ▶ à court terme plutôt qu'à long terme,
- ▶ de nature vague et très générale (par exemple meilleure connaissance des ressources économiques des collectivités).

Les résultats attendus décrits ci-dessus révèlent une absence de cohérence dans la façon dont ISDEN participe au développement des territoires. Le lien entre les activités et les extrants est expliqué clairement, mais il ne semble pas y avoir de lien évident entre les extrants et les objectifs à moyen et à long termes.

Les programmes établis en vertu d'ISDEN souffrent de l'absence d'un cadre de gestion et de responsabilisation axé sur les résultats et d'un modèle logique taillé pour le programme expliquant comment des investissements précis produiront des résultats. Ainsi, le lien entre les activités financées et les résultats attendus n'est pas clair. Par exemple, le développement de

l'infrastructure économique est décrit comme un moyen de donner accès aux ressources et de créer des liens entre les collectivités, mais aucune analyse ne permet d'établir en détail les résultats attendus en ce qui a trait à la réduction du temps de déplacement, à la réduction des coûts de transport du minerai ni à d'autres facteurs qui devraient favoriser une croissance durable. Dans le domaine du développement des capacités, les activités doivent se traduire en résultats mesurables pour que les gestionnaires puissent vérifier si les conditions favorisant une croissance à long terme sont établies. Pour démontrer qu'un investissement dans une entreprise commerciale a été fructueux, le programme devrait pouvoir démontrer que les investissements du secteur privé augmentent et que la croissance sera durable au cours de la deuxième année et après. Il ne faut pas se contenter de compter le nombre de nouveaux employés dans la première année après l'investissement. C'est ainsi que le lien entre les extrants et la chaîne de résultats immédiats, intermédiaires et finals peut être établie.

Certaines des théories sous-jacentes aux activités de programme et aux plans territoriaux ne sont pas prouvées. Par exemple, des agents de développement économique ont justifié l'existence des fonds d'emprunt en disant que les banques et autres prêteurs privés refusent de prêter dans les collectivités éloignées. Ce que ces agents ne comprennent pas, c'est qu'une telle affirmation n'a pas été prouvée. ISDEN et AINC n'ont pas présenté de preuves que le système bancaire ne soutient réellement pas le marché. Pourtant, c'est une prémisse qui justifie une grande partie du financement d'ISDEN.

Bien que les articles sur les questions économiques présentent certaines justifications théoriques aux activités d'investissement du gouvernement, peu d'entre elles sont précisées dans la documentation sur le programme. En outre, le lien logique entre les extrants, les résultats et la croissance régionale durable est rarement mis en cause, que ce soit dans la documentation sur le programme ou par les informateurs clés. Certains membres du personnel comprennent et sont capables de justifier logiquement certains investissements, ce qui permet de croire que la mise en œuvre du programme sur le terrain est bien ancrée selon la théorie économique contemporaine. Cependant, les observations des informateurs clés et les études de cas faites aux fins de l'évaluation montrent que ce n'est pas toujours le cas et que la mise en œuvre dépend fortement des connaissances des agents de développement économique et du personnel régional. Les agents les plus expérimentés comprennent les enjeux comme les déficiences du marché et la façon dont les investissements dans le bien collectif, par exemple la formation offerte, peut favoriser le développement à long terme. Quoi qu'il en soit, les preuves tangibles qu'il faut corriger le marché restent limitées, surtout à l'échelle du programme.

En quoi les objectifs et la méthode employée par ISDEN tiennent-ils compte des leçons apprises après réalisation de programmes antérieurs?

Les leçons apprises lors d'évaluations antérieures des Ententes de développement économique dans le Nord (1984-1996) et du Fonds pour le savoir et l'innovation (le prédécesseur du programme ISDEN), en 2004, et que la recension des écrits a mise en évidence, étaient les suivantes :

- ▶ Les activités de développement prennent plus de temps dans le Nord que dans le Sud en raison des distances, de l'existence d'une infrastructure commerciale sous-développée (organisations du milieu des affaires) et d'autres facteurs.
- ▶ Il faut clarifier les objectifs des programmes, les répercussions attendues et les bénéficiaires visés.

- ▶ Les projets réalisés dans le cadre du FSI ont donné lieu à l'attribution d'autres fonds publics, ce qui rend encore plus difficile la tâche de déterminer les résultats obtenus avec les fonds du FSI.
- ▶ Il n'était pas jugé souhaitable que d'autres fonds publics soient obtenus puisqu'on voulait créer un environnement incitant l'entreprise privée à prendre la relève du financement.

La recension des écrits a aussi abouti aux constats suivants, à la lumière des évaluations des Ententes de développement économique entre le Canada et le Yukon et des Ententes de développement économique entre le Canada et les T.N.-O., à partir du milieu des années 80 :

- ▶ La politique de développement régional doit attirer les investissements et les consommateurs de l'extérieur de la région. C'est la clé de la durabilité.
- ▶ La plupart des réussites sont attribuables à des ententes auxiliaires relatives aux mines, aux serres et à la transformation du poisson. L'exploitation des ressources naturelles formait l'essentiel de l'activité économique.
- ▶ Des promoteurs de projets ont fait part de difficultés à réaménager le financement d'une année à l'autre, ce qui a entraîné des inefficacités, c'est-à-dire des manques dans le financement.
- ▶ L'investissement dans les géosciences a réduit les incertitudes et les coûts de développement du secteur privé, ce qui a stimulé les investissements d'affaires.
- ▶ Enfin, de nombreux agents de développement économique n'avaient pas l'expérience et l'expertise techniques nécessaires pour accomplir leur travail.

Les plans territoriaux établis aux fins d'ISDEN reflètent clairement les leçons des évaluations antérieures. Ils représentent le prolongement naturel des ententes de développement économique et du Fonds pour le savoir et l'innovation.

L'appui aux géosciences et autres ressources naturelles, par exemple la cartographie, les études de faisabilité et la gestion des données, demeure un élément central d'ISDEN et des plans territoriaux. Ces constatations des évaluations précédentes demeurent donc pertinentes. Les investissements dans ces domaines demeurent une valeur classique et sûre pour ISDEN, comme on peut le voir dans le tableau 10, dont les données sont tirées de la base de données des projets.

Nom		Montant (2005–06 à 2008–09)
Yukon		
Fonds d'emprunt d'ana Näye	Fonds de capital et d'emprunt	2 450 000 \$ ⁸
Commission géologique du Yukon	Cartographie multidisciplinaire de la roche de fond et des dépôts meubles	1 285 800 \$
Great River Journey	Développement du tourisme d'aventure	1 030 000 \$
Conseil des PN du Yukon	Projets de développement des capacités – maisons de bois rond	700 000 \$
PN Kwanlin Dun	Étude centre culturel PN Kwanlin Dun	657 590 \$
Bureau de la statistique du Yukon	Étude générale sur besoins en main d'œuvre, secteurs commercial et communautaire	550 000 \$
Territoires du Nord-Ouest		
Association pour le développement des collectivités	Fonds commun de capitaux de la société d'aide au développement des collectivités	2 000 000 \$
Fonds d'emprunt Métis et Dénés	Correction d'un écart dans les prêts de capitaux	1 600 000 \$

⁸ Pour un engagement de trois ans.

Tableau 10 : Cinq principaux projets — Octrois uniques de 2005–2006 à 2008–2009		
Nom		Montant (2005–06 à 2008–09)
NWT Hydro	Expansion du réseau Taltson	1 200 000 \$
Collège Aurora	Simulateurs pour formation, exploitation minière	799 200 \$
Ministère des Transports	Études techniques et environnementales sur les répercussions en prévision de l'amélioration des routes en territoire ticho	460 000 \$
Nunavut		
Ministère du Développement économique et des Transports	Projets géoscientifiques au Nunavut	4 500 000 \$
Ministère des Services communautaires et gouvernementaux	Arpentage des terres communautaires	1 980 000 \$
Nunavut Tunngavik Inc.	Relevés topographiques	2 000 000 \$
Baffin Island Business Development Corp	Prêt supplémentaire pour l'aide au développement des collectivités	1 321 971 \$
Tourisme Nunavut	Nouvelles initiatives de commercialisation	1 100 000 \$
Source: Base de données des projets		

L'un des éléments notables du tableau 10 (qui correspond en général à l'intention des plans territoriaux), c'est que bon nombre des gros investissements faits par le programme ISDEN sont versés directement aux gouvernements territoriaux, aux secteurs d'investissement classiques dans le Nord (géosciences et tourisme) et aux fonds d'emprunt (notamment à la Société d'aide au développement des collectivités). Seulement deux de ces grands investissements servent directement à développer les capacités (le simulateur pour la formation en exploitation minière) ou constituent un investissement commercial (Great River Journey).

Il est très important que les investissements du gouvernement compensent pour l'incertitude vis-à-vis des investissements privés, mais il ne faut pas confondre l'apport de fonds directs avec le fait de rassembler différentes sources de fonds publics, ce qui n'est pas soutenable. C'est alors le contribuable qui assume tous les risques. La seule exception est la construction d'infrastructures, qui devrait constituer une activité distincte du secteur public. ISDEN joue donc deux rôles : premièrement, il finance les interventions qui favorisent un développement économique durable; deuxièmement, il investit directement dans l'entreprise.

L'évaluation du fonds pour le savoir et l'innovation recommandait qu'on se retire du développement du secteur public pour favoriser plutôt les investissements dans le secteur privé, mais c'est difficile d'y parvenir dans le Nord, où les organismes privés et les ONG qui s'occupent de développement économique (comme les associations du monde des affaires ou de l'industrie, ou encore les chambres de commerce) sont soit inexistantes soit à leurs premiers balbutiements. C'est volontairement que le programme ISDEN investit dans des organisations dont la taille et la capacité leur assure des interventions de grande portée. Dans bien des cas, c'est le gouvernement territorial qui correspond à ces critères. En l'absence d'organismes du secteur privé ou d'ONG, il arrive souvent que le gouvernement territorial remplisse leurs fonctions. ISDEN n'est pas un programme de développement de l'entreprise et n'a pas été conçu pour répondre aux besoins particuliers de petites entreprises. Les investissements directs dans les entreprises sont rares et sont généralement faits lorsqu'ils peuvent engendrer d'importantes retombées dans le reste de la collectivité.

Pourtant, certains investissements faits dans le secteur public par le programme ISDEN peuvent susciter des préoccupations. Le programme a financé une étude de faisabilité sur l'expansion d'un service public qui financerait normalement ses activités avec l'argent tiré de la tarification. S'il s'agit d'une stratégie de développement que de diminuer le prix de l'électricité, on peut y voir une certaine logique, mais cela peut aussi être vu comme une subvention des contribuables canadiens

aux consommateurs d'électricité des Territoires du Nord-Ouest (par l'intermédiaire de la subvention versée par ISDEN).

D'autres problèmes soulevés dans les évaluations des Ententes de développement économique entre le Canada et le Yukon et du Fonds pour le savoir et l'innovation n'ont pas été réglés, comme la nécessité d'avoir des plans d'investissement à long terme, des objectifs clairs pour le programme ainsi qu'un exposé sur les répercussions attendues, des politiques attirant les investissements et les consommateurs de l'extérieur de la région, de meilleurs mouvements de fonds et la formation de personnel.

C'est dans l'évaluation de 2004 du Fonds pour le savoir et l'innovation qu'on a parlé la première fois de la nécessité d'une perspective à plus long terme du développement économique dans le Nord. Cette nécessité pose toujours un problème, comme l'ont révélé les entrevues avec les informateurs clés et les éléments de la recension des écrits exposés plus haut, qui ont confirmé que le développement économique dans le Nord devrait être traité comme un enjeu à long terme. En règle générale, ceux qui veillent à la prestation des programmes et les intervenants participant au programme ISDEN sont d'accord pour dire qu'on ne peut évaluer l'impact du financement qu'à long terme, c'est-à-dire, dans certains cas, après dix ans ou même plus. La question connexe de la nécessité d'avoir des objectifs clairs et de prévoir les répercussions, soulevée dans la même évaluation, n'a pas eu de suivi non plus, comme on l'a expliqué à la question précédente. Le programme ISDEN tient compte des conclusions des évaluations des ententes de développement économique selon lesquelles les politiques devraient attirer les investissements et les consommateurs de l'extérieur de la région en permettant à des intéressés de l'extérieur des territoires de présenter des propositions de projets sujets à financement. Les promoteurs des projets continuent par ailleurs à contribuer aux projets entrepris grâce au financement d'ISDEN, comme on peut le voir au tableau suivant (tiré des REP et RSP) :

Tableau 11 : Projets ISDEN — Contributions des promoteurs (2005–06 à 2008–09)				
Territoire	Territoire			
	Yukon	Territoires du Nord-Ouest	Nunavut	Total
	Contribution des promoteurs en pourcentage			
Moyenne	17 %	29 %	27 %	25 %
Médiane	11 %	22 %	23 %	21 %
Minimum	2 %	1 %	4 %	1 %
Maximum	68 %	91 %	67 %	91 %
	Montant de la contribution des promoteurs			
Moyenne	273 260	600 555	312 804	447 076
Médiane	363 797	25 500	63 410	46 353
Maximum	3 400 000	4 487 300	2 030 000	4 487 300

Source : Base de données des projets

Lors des évaluations des Ententes de développement économique entre le Canada et le Yukon, des difficultés liées au réaménagement du profil de financement ont entraîné des manques dans le financement. Quand le programme ISDEN a connu des difficultés au début de sa mise en œuvre, on a réussi à réaménager les fonds, et la direction a dit croire que le programme avait la souplesse nécessaire pour permettre le report du financement et de la production de rapports – qu'il peut raisonnablement permettre un report des fonds efficace d'une année financière à l'autre.

Toutefois, de nouveaux problèmes ont surgi relativement aux délais de réception des fonds. Ces délais sont l'obstacle organisationnel le plus souvent mentionné par les informateurs clés. Les promoteurs des projets ont affirmé que le financement était souvent retardé, ce qui les obligeait à

payer un grand nombre de leurs activités, sinon toutes, avant la réception des fonds. D'autres ont précisé que la situation géographique et les conditions climatiques du Nord aggravaient encore les conséquences de ces retards. La politique sur les contributions fédérales empêche le versement de paiements à l'avance afin d'assurer l'obtention de résultats avec l'argent versé. Les solutions à ce problème de délais devront tenir compte de ce facteur.

La dernière recommandation qui ressort des évaluations des Ententes de développement économique entre le Canada et le Yukon a trait à la formation du personnel. Les dernières évaluations concluaient que les agents de développement économique devaient avoir de l'expérience en entreprise ou une formation en ce sens. Les entrevues auprès du personnel du programme ISDEN ont montré que certains agents avaient acquis une expérience pertinente notable au travail et comprenaient très bien les occasions d'affaires possibles et les contraintes du Nord. Toutefois, on remarquait aussi quelques carences importantes dans les compétences. Par exemple (et la recension des écrits relatifs aux évaluations précédentes avait révélé la même chose), certains employés sont incapables de travailler avec un plan d'entreprise pro forma ou de lire et interpréter des états financiers. Les gestionnaires ont d'ailleurs admis d'emblée cette lacune et ont dit qu'ils veillaient à corriger le problème.

La conception actuelle du programme ISDEN tient clairement compte de certaines des leçons tirées des évaluations de programmes antérieurs de développement du Nord, mais d'autres problèmes soulignés dans les évaluations des ententes de développement économique et du FSI persistent. On ne fait toujours pas de plans d'investissement à long terme étayés d'objectifs bien définis et d'un exposé sur les répercussions attendues. On attend encore des politiques visant à attirer les investisseurs et les consommateurs de l'extérieur. En outre, de nouveaux problèmes se posent relativement aux mouvements de fonds et à la formation du personnel.

4.2 Conception et prestation

Error! No table of contents entries found.*Les programmes du secteur public dans le Nord sont-ils bien coordonnés?*

En vertu de la *Loi sur le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien*, le ministre des Affaires indiennes et Nord canadien est chargé de coordonner le développement économique dans le Nord. La documentation sur le programme mentionne un certain nombre de programmes fédéraux à l'intention de la population du Nord, tant autochtone que non autochtone :

- ▶ Le Programme de développement économique des communautés s'adresse aux organisations des Premières nations et organisations inuites ainsi qu'à celles qui en exécutent le mandat. Ce programme finance des activités qui appuient la planification économique communautaire, le développement des capacités, l'emploi, la recherche et la planification (AINC).
- ▶ Le Programme d'opportunités économiques des communautés appuie financièrement des collectivités des Premières nations et des collectivités inuites par des possibilités de services publics favorisant le développement économique (AINC).
- ▶ La Stratégie de gestion de l'eau des Premières nations appuie l'actualisation des infrastructures, la formation du personnel et le fonctionnement/l'entretien d'aqueducs et d'égouts dans des collectivités des Premières nations qui présentent un risque élevé (AINC).

- ▶ L'Initiative sur la participation des Autochtones au marché du travail tente de faire augmenter la participation des résidents autochtones du Yukon au marché du travail (RHDSC).
- ▶ Entreprise autochtone Canada offre un soutien financier aux organismes autochtones admissibles (entreprises dont les intérêts appartiennent majoritairement à des Autochtones) sous la forme d'aide financière, de documentation et de renseignements commerciaux et d'aiguillage vers d'autres sources possibles de soutien financier ou opérationnel (AINC).
- ▶ Le Fonds d'infrastructure pour les Premières nations offre un soutien financier aux collectivités des Premières nations et aux collectivités inuites pour la santé et la sécurité, des investissements dans l'environnement et un soutien pour la prestation de services publics et la collaboration entre collectivités autochtones, municipalités, gouvernements fédéral et provinciaux et le secteur privé (AINC pour Infrastructure Canada).
- ▶ Les Fonds sur l'infrastructure municipale-rurale Canada-Yukon/Territoires du Nord-Ouest/Nunavut appuient la réalisation de grands projets d'infrastructure qui soutiennent la croissance économique (AINC pour Infrastructure Canada).
- ▶ Le Fonds canadien sur l'infrastructure stratégique appuie la réalisation de grands projets qui améliorent la qualité de vie et font la promotion de la croissance économique, comme la qualité de l'eau, les couloirs commerciaux et la connectivité (Infrastructure Canada).

Presque tous ces programmes sont réalisés dans le Nord par AINC. Il arrive souvent qu'ils soient gérés par le même gestionnaire afin d'assurer une plus grande coordination. Tous ces programmes visent des objectifs semblables à ceux d'ISDEN. Ainsi, ISDEN est bien coordonné avec les autres programmes fédéraux en lien avec le développement économique. En outre, des efforts considérables sont déployés pour coordonner les activités du programme avec celles des gouvernements territoriaux par l'élaboration de plans d'investissement dans les territoires. La planification stratégique intergouvernementale semble être liée à la planification des investissements des territoires ou d'ISDEN. Par exemple, deux ministères du gouvernement du Nunavut et le Forum économique du Nunavut ont contribué au plan du Nunavut. Le plan des Territoires du Nord-Ouest résulte d'une collaboration sur une période de deux ans avec des organismes de développement économique et des conseillers sectoriels. La première ébauche du plan du Yukon prévoyait aussi la participation du gouvernement du Yukon et celle du Conseil des Premières nations du Yukon. La coordination avec les organismes locaux se poursuit au-delà de l'étape de la planification, et il y a une collaboration ponctuelle entre gouvernements concernant les projets.

L'examen des contributions faites aux projets d'ISDEN par d'autres gouvernements permet aussi de constater le soutien des autres gouvernements et la coopération intergouvernementale. Selon l'analyse des données des REP et des RSP, le financement d'autres gouvernements représente en moyenne 41 p. 100 des budgets des projets d'ISDEN. La médiane est de 38 p. 100. Tableau 12 : Projets d'ISDEN – Contributions moyennes d'autres sources gouvernementales* (de 2005-2006 à 2008-2009)

Territoire	Territoire			
	Yukon	Territoires du Nord-Ouest	Nunavut	Total
	Pourcentage de la contribution d'autres sources (%)			
Moyenne	31 %	37 %	49 %	41 %
Médiane	29 %	28 %	50 %	38 %
Minimum	10 %	4 %	3 %	3 %
Maximum	49 %	94 %	86 %	94 %
	Montants provenant d'autres sources (%)			
Moyenne	530 568 \$	292 000 \$	487 544 \$	402 021 \$
Médiane	135 000 \$	25 000 \$	95 000 \$	69 500 \$
Maximum	4 250 000 \$	1 750 000 \$	10 327 000 \$	10 327 000 \$
*Le financement des promoteurs et d'ISDEN sont exclus de ces autres sources gouvernementales.				
Source : Base de données sur les projets ⁹				

Si l'on prend, par exemple, le Yukon dans le tableau ci-dessus, les sommes venant d'autres gouvernements (toutes sources gouvernementales autres qu'ISDEN, soit fédérales, territoriales ou municipales) représentent 31 p. 100 du financement. Le plus bas niveau de ces sources de financement pour un projet quelconque est de 10 p. 100, et le plus haut, de 49 p. 100 du financement total. En moyenne, 530 568 \$ ont été versés par les gouvernements, mis à part le financement d'ISDEN. Quelques très gros projets ont influencé la moyenne, puisque la médiane est de 135 000 \$. On voit bien que certains projets sont plus importants que d'autres puisque la plus grosse somme de financement versée par d'autres gouvernements s'élève à 4 250 000 \$ sur quatre ans.

Les plans territoriaux d'ISDEN ne font pas référence à d'autres programmes fédéraux de développement des capacités, d'infrastructure ou de développement professionnel des Autochtones. Ces plans sont concentrés sur ISDEN seulement. On voit ainsi qu'il faudrait coordonner davantage le programme avec d'autres programmes fédéraux. Les informateurs clés suggèrent aussi que les restrictions imposées par le gouvernement fédéral au transfert de fonds à l'intérieur du gouvernement limitent la réussite du programme. Par exemple, il n'est pas officiellement possible de payer des services géologiques fédéraux spécialisés dans le cadre d'ISDEN.

Par delà ISDEN, des informateurs clés mentionnent des cas où les programmes fédéraux ont un effet contre-productif sur le développement économique des territoires. En particulier, ils notent que le financement sélectif de programmes pour les Autochtones peut miner divers efforts de développement économique. Un exemple cité portait sur le financement fédéral d'une nouvelle entreprise qui faisait directement concurrence à une entreprise établie, malgré le fait qu'il n'y avait pas assez de possibilités d'affaires pour les deux. Un autre exemple cité par des informateurs clés concernait le financement fédéral d'organisations autochtones pour le versement d'honoraires aux membres d'une collectivité pour leur participation aux travaux de conseils d'administration et de comités. Or ces honoraires constituaient un revenu suffisant pour éliminer le besoin de participer à l'économie de marché.

⁹ Voir la description de cette source de données à l'article 3.

Ce type de contre-incitation à la participation au marché du travail semble faire problème dans d'autres domaines aussi. Des informateurs clés ont mentionné qu'un « mur de l'aide sociale » résulte des transferts de revenu (aide sociale), lesquels sont assez considérables pour freiner la participation à des cours de formation et au marché du travail. Cet effet est ressenti dans toutes les activités de développement qui ont pour but de promouvoir la participation à l'économie du secteur privé. Un exemple mentionné concernait le fait qu'une famille de quatre personnes dans une région pouvait recevoir jusqu'à 84 000 \$ en paiements de transfert si aucun de ses membres n'avait d'emploi. Ce chiffre est de beaucoup supérieur aux revenus familiaux moyens territoriaux et nationaux.

Ces paiements de transfert reflètent l'absence de solutions de rechange dans le secteur privé pour de nombreuses collectivités et l'application de politiques bien intentionnées, conçues pour aider les familles à gérer la transition d'un mode de vie axé sur l'exploitation du territoire à un mode de vie soutenu par une économie de marché.

Tous les intervenants acceptent-ils le rôle de coordination d'ISDEN et d'AINC?

Le rôle de coordination d'ISDEN est généralement accepté par les intervenants. Comme nous l'avons indiqué ci-dessus, ISDEN a investi des efforts considérables dans l'élaboration des plans d'investissement des territoires, ce qui a créé un degré élevé de consensus, de coordination et d'adhésion au sein des gouvernements territoriaux. La réussite de cette approche dépendait fortement des rapports entre les gouvernements fédéral, territoriaux, municipaux et autochtones. Les tensions initiales entre ces organisations ont entraîné certains retards dans la mise en œuvre d'ISDEN, mais les bureaux régionaux ont réussi à régler les problèmes relatifs à la présentation des programmes. Les capacités des bureaux territoriaux et des bureaux régionaux du gouvernement fédéral ont également joué un rôle important dans les rapports entre ISDEN et les organisations territoriales.

Le personnel régional d'ISDEN comprend-il son rôle et les exigences du programme?

Les membres du personnel régional comprennent leur rôle dans les activités d'ISDEN *liées au processus*. En particulier, ils sont conscients des exigences du programme en ce qui concerne les finances et les rapports. Cependant, beaucoup d'informateurs clés ont noté que ces exigences sont liées aux extraits du programme plutôt qu'aux résultats; ces mesures n'appuient habituellement pas les conclusions sur la manière dont les projets contribuent au développement économique.

Les visites sur place ont fait ressortir le fait qu'au-delà de paramètres de financement choisis (par exemple le financement de certains projets d'infrastructure, etc.), les agents de développement économique signalent peu de restrictions quant à la portée des projets. La plupart des membres du personnel régional disent que les décisions sont prises en fonction de la connaissance régionale de l'économie et de l'expérience individuelle en matière de développement économique. Il semble que les agents de développement économique examinent chaque projet ou proposition au regard d'un éventail de données, comme l'expérience des promoteurs et la plausibilité apparente des projets. Les formulaires d'évaluation sont très précis quant aux éléments à évaluer et les régions peuvent obtenir des fonds opérationnels pour retenir à contrat les services de spécialistes pour l'évaluation de projets; cependant, personne ne peut consulter un manuel d'instructions ou des « règles du jeu » pour déterminer ce qui constitue un bon investissement. D'une part, un tel manuel proposerait une structure décisionnelle et pourrait être utile pour exclure les promoteurs dont les idées ne sont pas « finançables ». L'utilisation d'un manuel pourrait toutefois exclure des projets novateurs qui présentent un potentiel de réussite, mais dont les paramètres ne concorderaient pas avec des paramètres établis d'avance. Les méthodes de sélection de projets restent adaptées à chaque région et la décision finale concernant le financement revient largement au personnel des bureaux régionaux.

Avec le temps, il semble que le rôle du personnel régional ait pris de l'ampleur. Plutôt que de se contenter d'examiner des propositions, de fournir du financement et de surveiller l'exécution des travaux, la plupart des membres du personnel déclarent maintenant qu'ils participent activement à la détermination de projets appropriés, à la recherche de promoteurs et au soutien à la rédaction et à la présentation de propositions. D'après ce qu'en dit le personnel, ce soutien est nécessaire, étant donné que peu de promoteurs de projets sont en mesure de rédiger des propositions et de suivre le processus de présentation prévu. Les employés disent aussi que, dans certains cas, des promoteurs capables ne croient pas qu'ISDEN puisse être une source de financement pour la réalisation de leurs idées et que leur rôle en tant qu'agents de développement économique est de faire connaître la disponibilité des fonds pour un large éventail d'organismes. Malgré la nécessité de soutenir les promoteurs de projets, il faut remarquer que les agents d'ISDEN ne peuvent pas déterminer le contenu du programme et ne le font pas. Le gouvernement territorial, les organisations non gouvernementales et le monde des affaires sont la plus grande source d'idées de projets finançables.

La démarcation entre la fonction de l'agent de développement économique et celle du promoteur de projets a perdu de sa précision. Le milieu des affaires ne présente pas un flux suffisant de propositions entièrement développées; c'est là une importante caractéristique du Nord, sur laquelle ont insisté beaucoup d'informateurs. Dans un cas, un cadre supérieur a déclaré que des projets qui présentaient un important potentiel avaient dû être mis de côté temporairement parce que les entrepreneurs qui les proposaient étaient trop occupés ailleurs. Par conséquent, le fait qu'un agent de développement économique offre une assistance matérielle à des promoteurs pour développer leurs idées peut être un moyen utile de générer des projets viables. Il semble que ces agents de développement agissent comme des « entrepreneurs publics », pour reprendre une expression utilisée dans la documentation. Un entrepreneur public est un fonctionnaire qui a une compréhension très nette des besoins des entreprises et qui peut travailler efficacement en exerçant les types d'activités suivants :

- ▶ aider les propriétaires d'entreprises à naviguer entre les écueils de la réglementation et les autres exigences de l'activité commerciale,
- ▶ appuyer l'élaboration de propositions recevables,
- ▶ offrir une expertise en matière de développement des entreprises,
- ▶ faire connaître d'autres sources de fonds et de services aux entreprises.

Il faut faire deux mises en garde. Premièrement, des informateurs clés haut placés ont fait remarquer que les agents de développement économique ne peuvent pas travailler en vase clos, étant donné le risque de franchir la limite entre conseiller et défenseur des intérêts. L'agent de développement économique est un fonctionnaire qui a une responsabilité de fiduciaire à l'égard de la gestion des fonds publics. Dans chaque territoire, une fonction de surveillance est assurée par les pairs et par la direction, qui doivent remettre en question les projets présentés par les promoteurs ou les agents de développement économique. Aucun agent d'ISDEN n'a le pouvoir d'autoriser un investissement, et chaque investissement doit franchir plusieurs niveaux d'approbation par la direction. Deuxièmement, compte tenu de l'élargissement du rôle et des responsabilités des agents dans tous les aspects de la prestation des programmes – de la reconnaissance d'idées de projets à la mise en œuvre – des promoteurs de projets et certains gestionnaires ont fait valoir que le personnel bénéficierait grandement d'une formation accrue en développement des entreprises.

Dans l'ensemble, les membres du personnel d'ISDEN comprennent clairement les aspects de leur travail qui se rapportent au processus. Cependant, à part la connaissance de la région, il y a peu de repères pour guider les décisions individuelles d'investissement, compte tenu de la portée étendue

du programme. Cette situation accroît la nécessité d'élargir le rôle de beaucoup d'employés du programme et d'offrir une formation professionnelle continue.

AINC a-t-il assez de ressources sur les lieux pour assurer la prestation du programme?

Des informateurs clés ont déclaré que les ressources attribuées au titre du crédit 1 (tableau 1) ne sont pas suffisantes pour assurer la prestation du programme. C'est dû en grande partie au nombre d'activités additionnelles nécessaires à l'élaboration des propositions et à l'encadrement des demandeurs. Certains ont dit que le niveau de financement pour la prestation du programme semblait arbitraire et ne reflétait pas les besoins des régions. Une région a mentionné qu'il fallait, pour assurer la prestation du programme, « emprunter » à temps plein deux équivalents temps plein qui ne sont pas officiellement liés à ISDEN. En outre, un soutien additionnel au programme en matière de technologie de l'information serait bénéfique.

La clé pour comprendre la perception de l'insuffisance des ressources est la nature du poste d'agent de développement économique. Théoriquement, ISDEN semble être un programme de subventions et de contributions qui a pour but de répondre à des demandes présentées par des promoteurs de projets, d'évaluer les demandes, d'attribuer des fonds, de recevoir et d'examiner les rapports des promoteurs et de transmettre les résultats à la direction régionale et à l'administration centrale. En réalité, les agents efficaces agissent autrement et offrent un soutien actif aux promoteurs de projets pour donner forme à des idées générales afin d'en faire des propositions recevables. Une base de données sur les projets qui appuierait la gestion courante des projets et des rapports sur les résultats est une ressource qui manque à ISDEN.

L'évaluation a permis de constater que, en général, la nature d'ISDEN, un programme fondé sur les propositions, offre la souplesse qu'il faut pour tenir compte des capacités limitées de nombreux promoteurs en ce qui concerne la formulation d'une proposition et la mise en œuvre d'un projet, et permet au personnel d'aider les promoteurs à développer leurs idées et à mener un projet à bien. Cette souplesse a cependant son prix : le personnel d'ISDEN a dû élargir ses activités professionnelles pour assurer un soutien technique aux promoteurs, non seulement pour mettre les projets sur les rails mais aussi pour assurer que le financement annuel sera dépensé à bon escient et que les projets seront menés à terme. Le personnel des bureaux régionaux chargés du programme ISDEN a donc de la difficulté à y parvenir.

Quels éléments font obstacle à l'obtention de résultats immédiats, par exemple dans l'organisation et la prestation?

Comme nous l'avons indiqué plus haut, l'obstacle organisationnel à la prestation d'ISDEN qui est le plus souvent cité par les informateurs clés a trait au calendrier des paiements. Beaucoup de promoteurs de projets ont dit avoir couvert les coûts de leurs activités bien avant de recevoir le financement d'ISDEN. Des promoteurs qui devaient faire livrer des matériaux du Sud ont dit que, s'ils n'avaient pas le financement avant le dernier envoi par barge, ils seraient incapables de mener leurs projets à terme. Par conséquent, ils ont failli aux engagements de l'accord de financement. Les agents de développement économique et les intervenants ont tous souligné le fait que, dans les collectivités isolées, la construction est soumise aux impératifs du temps. Les collectivités côtières sont emprisonnées par les glaces au moins six mois par année. Si le financement n'est pas versé rapidement, la réalisation des projets peut être retardée jusqu'à l'année suivante. Il est très difficile, dans le contexte d'un programme de subventions et contributions, de faire une avance de fonds avant d'avoir reçu un produit livrable; c'est un argument en faveur de la capitalisation de fonds d'emprunt en tant que solution de rechange au mode de financement d'ISDEN.

Le processus d'approbation de projets d'ISDEN ajoute à ces difficultés. Les régions déterminent habituellement les projets qu'elles veulent financer pour une année financière afin de s'assurer que le financement existe bel et bien et qu'il n'y ait pas d'annulations faute de fonds. Malgré la souplesse qui permet d'aller au-delà de l'année financière, des informateurs clés croient qu'il serait utile d'avoir un pouvoir discrétionnaire encore plus grand qui permettrait de modifier les périodes prévues pour la mise en marche et le déroulement des projets, ce qui favoriserait l'efficacité et l'efficience. De plus, des informateurs clés se sont plaints du fait que, une fois le projet approuvé, il n'y a pas assez de souplesse pour modifier les projets ou répondre aux besoins immédiats. Ils ont fait valoir qu'ISDEN ne peut pas répondre adéquatement si une difficulté survient, si de nouvelles possibilités se présentent ou si des modifications sont apportées à un projet vers la fin de l'année financière. Cependant, la haute direction est d'avis que les lignes directrices permettent la souplesse nécessaire pour tenir compte des circonstances particulières à certains projets. Cette situation est peut-être un signe qu'on devrait expliquer davantage aux agents de développement économique ce que les lignes directrices permettent de faire pour tenir compte des besoins des projets en ce qui concerne le calendrier.

Les organisations de capital-risque et les fonds d'emprunt dans le Nord sont la preuve qu'il est possible de surmonter ces obstacles. Parce qu'ils ne sont pas liés à un cycle annuel de financement, ces organisations et ces fonds d'emprunt peuvent accorder des prêts et en demander le remboursement à des dates qui coïncident avec les cycles économiques et l'émergence de propositions viables. L'ironie, c'est que cette situation soulève la possibilité qu'ISDEN devienne plus efficace simplement en accordant plus de financement à ces organisations de capital-risque. Utiliser le concept d'un fonds et réduire ainsi l'influence des exigences liées à l'année financière semblerait aussi offrir la possibilité de réduire les obstacles à la réalisation des projets. Le placement important de prêts par le Fonds d'emprunt dāna Nāye, au Yukon, et le Fonds d'emprunt des Métis et des Dénés, dans les Territoires du Nord-Ouest, illustre la valeur perçue de ce véhicule pour la promotion du développement économique. Le programme ISDEN participe essentiellement à la capitalisation de ces entités qui font office de banques.

Certains promoteurs prétendent que les exigences de déclaration d'ISDEN, qui sont précisées dans le mandat des projets, font qu'il est pratiquement inutile de demander le financement de petits projets et de petites organisations. Ces exigences prévoient la présentation de rapports trimestriels sur les activités et les dépenses. Le fardeau s'alourdit souvent lorsque le projet est financé par plusieurs sources, dont la forme et les calendriers de présentation des rapports diffèrent. Des informateurs clés ont confirmé que les petites organisations se disent préoccupées par le fardeau des rapports. Des agents de développement économique ont noté que certains petits promoteurs n'ont pas la capacité nécessaire pour donner suite à leurs propres idées, malgré le fait que leurs projets de développement sont jugés économiquement viables. Même si des promoteurs recourent aux services de consultants du « Sud » pour les aider à élaborer des projets, une « industrie artisanale » considérable de consultants en affaires a émergé au Yukon et dans les Territoires du Nord-Ouest pour aider les entrepreneurs dans les divers aspects de l'élaboration de projets, de la proposition originale aux rapports. Les informateurs clés n'y voyaient pas d'inconvénient parce que la qualité des demandes et des rapports s'en trouve améliorée. Cependant, cette situation souligne le fait que la capacité du milieu des affaires dans le Nord est limitée en ce qui concerne l'élaboration de projets recevables par ISDEN du point de vue du financement.

Des informateurs clés ont noté que les plafonds de financement du programme en limitent la réussite. Selon eux, malgré le fait que les divers niveaux de financement peuvent paraître élevés aux yeux des gens du Sud, la réalisation de projets dans le Nord coûte beaucoup plus cher. Ainsi, beaucoup de petits projets nordiques doivent être approuvés par Ottawa (au niveau le plus élevé, celui du Ministre). Étant donné la possibilité que des retards dans la prise de décisions aient un

effet sur les plans de développement économique au niveau le plus élevé, certains membres du personnel contestent le bien-fondé de cette exigence.

Le cycle de financement quinquennal d'ISDEN est peut-être lui-même insuffisant pour la planification économique à long terme et peut faire obstacle au développement économique. D'un point de vue général, les informateurs clés ont noté que le cycle de financement quinquennal du programme limite la capacité de planifier ou d'entreprendre des activités de développement stratégique à long terme. Ils croient qu'en raison de l'incertitude au sujet de l'état du financement après cette période de cinq ans, surtout dans le contexte de l'élimination des ententes de développement économique (EDE) et compte tenu du temps qu'il a fallu avant que le programme démarre, il est exclu de financer des projets qui s'étendent sur une longue période.

En termes plus généraux, au-delà de l'influence d'ISDEN, le développement économique dans le Nord est entravé par des obstacles structurels et l'insuffisance du capital humain. Beaucoup de ces facteurs résultent de programmes bien intentionnés qui, par leur effet combiné, créent une désincitation au développement économique.

- ▶ Par exemple, des informateurs clés ont signalé que certaines petites collectivités ont plusieurs organisations de développement économique, chacune ayant son conseil d'administration chargé de diriger la planification. Dans un cas, il y a cinq organisations de développement économique dans une collectivité d'environ cinq cents personnes. La fonction d'administrateur est devenue une source importante de revenus pour les membres des conseils, ce qui les incite à maintenir ces organisations, peu importe la véritable contribution qu'elles apportent au développement économique.
- ▶ Dans d'autres collectivités, les allocations de logement et autres subventions versées aux chômeurs constituent (au dire d'informateurs clés) un frein important au travail. L'économie de paiements de transfert – dont tous les informateurs clés disent qu'elle est une caractéristique indésirable du Nord, surtout pour les populations autochtones – crée en fait un « mur d'aide sociale » qui réduit l'effet des mesures d'incitation à suivre une formation et à se lancer en affaires.
- ▶ Dans le même ordre d'idées, certains informateurs clés ont indiqué que les salaires élevés et les avantages sociaux dont bénéficient les fonctionnaires peuvent créer des problèmes pour les entreprises qui cherchent à attirer des employés. D'un autre côté, la demande de biens et de services qu'entraînent les salaires élevés des fonctionnaires soutient l'économie locale.
- ▶ Dans certaines collectivités, les entrepreneurs n'ont pas les connaissances nécessaires pour donner suite à leurs propres propositions. Comme le démontrent les études de cas, cela signifie qu'il faut se fier à des consultants pour assurer la réalisation des projets.

La prestation du programme est-elle efficace et efficiente?

Malgré les contraintes liées au programme, les régions semblent avoir cerné plusieurs domaines offrant des possibilités de développement économique et elles sont en mesure de citer des cas isolés de réussite. De nombreux investissements sont fondés sur une justification solide à l'échelle régionale et produiront probablement des résultats à long terme. Les travaux géoscientifiques en sont un exemple commun à toutes les régions; la collecte et la diffusion de données cartographiques sur les minéraux de base, le pétrole et le gaz constituent un bien public d'importance critique pour le développement et l'intendance des ressources naturelles. Le secteur privé utilise ces cartes pour déterminer les régions où il y a lieu de faire une exploration détaillée. Les informateurs clés croient, et plus de 25 ans d'investissement dans le cadre des ententes de

développement économique et du Fonds pour le savoir et l'innovation le démontrent, que de tels travaux scientifiques « de base » doivent être faits par le gouvernement, car le secteur privé ne s'en chargera pas. Les bénéfices de ces investigations générales sont trop diffus pour les entreprises du secteur privé; c'est un domaine classique d'investissement du secteur public.

L'investissement dans les géosciences est devenu une réussite non mitigée, mais pourquoi est-il fait par l'intermédiaire d'ISDEN et d'AINC et non par Ressources naturelles Canada (RNCan)? Une raison en est qu'ISDEN peut donner priorité aux intérêts du Nord et accélérer le moment de l'exploration au moyen d'investissements progressifs; si ces investissements étaient laissés à l'initiative de Ressources naturelles Canada, l'exploration se ferait moins rapidement étant donné que ce ministère doit également se concentrer sur les possibilités de financement de projets miniers ailleurs au Canada. C'est là un exemple de l'effet de la législation qui habilite le Ministre (AINC) et ISDEN à accélérer un programme d'action favorable au développement dans le Nord, lequel pourrait autrement se produire lentement si les territoires devaient attendre le financement d'autres ministères.

Les contributions aux fonds d'emprunt sont une autre grande catégorie d'activités appuyée par ISDEN, mais il est plus difficile dans ce cas de déterminer l'efficacité et l'efficience. Disons d'abord qu'il est certainement efficace de transférer le financement à un fonds de mise en commun des capitaux. Si le fonds est bien établi, s'il a fait ses preuves, comme ce semble être le cas pour le Fonds d'emprunt dāna Nāye, la Baffin Island Business Development Corporation et le Fonds d'emprunt des Métis et des Dénés, les attributions peuvent être faites avec un certain degré de confiance et il est moins nécessaire de faire des enquêtes approfondies. La question de l'efficience est plus complexe puisque la mise en commun des contributions signifie que les investisseurs ne peuvent évaluer les répercussions de leur financement qu'en fonction de la réussite générale du fonds. Il faut noter que les contributions d'ISDEN gérées par la Baffin Island Business Development Corporation et le Fonds d'emprunt des Métis et des Dénés sont conservées dans un compte distinct, ce qui facilitera le contrôle des résultats. Toutes ces constatations découlent des études de cas.

Le financement des fonds d'emprunt équivaut à sous-traiter l'activité d'investissement commercial et peut être un moyen efficace d'utiliser le financement si le personnel d'ISDEN n'a pas la capacité ou les personnes ressources qu'il faut pour faire enquête sur toutes les occasions d'affaires viables. Cependant, comme nous l'indiquons plus bas, cela signifie que les investissements faits par ISDEN dans ce cas ne peuvent pas pour le moment être liés aux résultats finals. Le financement d'ISDEN étant amalgamé avec le financement d'autres sources, la possibilité d'établir un lien entre la réussite des projets et la contribution d'ISDEN aux fonds d'emprunt à l'investissement est limitée. De plus, le directeur d'un fonds d'emprunt investit en fonction des objectifs du fonds, qui ne reflètent pas nécessairement les priorités d'ISDEN ou de ses fonds territoriaux. Cette forme de financement limite la capacité d'établir un lien entre le financement d'ISDEN et les résultats obtenus par un fonds d'emprunt. Cependant, si on se fie aux REP et aux RSP ainsi qu'aux entrevues avec des informateurs clés, les mandats et les activités d'investissement des fonds d'emprunt et des sociétés de développement des collectivités semblent conformes aux objectifs d'ISDEN.

Compte tenu des contraintes mentionnées ci-dessus, la prestation du programme semble efficace et efficiente. Des innovations régionales, notamment la sous-traitance de travaux relatifs aux projets et l'élargissement des tâches du personnel, ont aidé à surmonter beaucoup des obstacles structurels inhérents au programme comme les limites des capacités locales ou les contraintes des relations interministérielles.

4.3 Répercussions du programme

Comme l'évaluation d'ISDEN se veut formative, elle est axée sur la conception et la prestation. On ne s'attend pas à ce qu'elle permette de cerner des répercussions ou des résultats majeurs découlant des projets financés. Toutefois, un aspect important de la conception et de la prestation consiste à déterminer les résultats et à mesurer le degré d'atteinte des objectifs d'ISDEN.

Les répercussions ou les résultats du programme sont les changements qu'on désirait réaliser en permettant la réalisation de projets. Ces résultats peuvent être à court, moyen ou long terme. Par exemple, dans le cas du développement économique, un résultat à long terme souhaitable pourrait être une croissance économique soutenue et une amélioration du bien-être de la collectivité. Les résultats à moyen terme pourraient être une augmentation de l'emploi, de l'entrepreneuriat, des investissements ou de l'accès aux capitaux.

Il importe de distinguer les extrants des résultats. Les extrants sont les tâches réalisées qui contribueront au changement ou à l'atteinte des résultats. Il est essentiel de pouvoir établir des liens clairs entre les activités, les extrants et les résultats pour pouvoir mesurer la pertinence d'un programme et ses résultats.

Cette évaluation pose quatre questions qui faciliteront l'examen et la mesure des répercussions des programmes. La première question vise à vérifier si les résultats attendus et les mesures de rendement connexes sont clairement définis. La deuxième question porte sur le type de données recueillies et la pertinence de ces données au regard des résultats attendus. Les troisième et quatrième questions portent sur les preuves de résultats préliminaires et la probabilité d'obtention de résultats à long terme.

Le programme expose-t-il clairement les résultats attendus et les mesures de rendement connexes?

Le tableau 3, à l'article 2, présente les résultats attendus et les mesures du rendement pour les quatre secteurs d'activité de l'Administration du développement régional qui sous-tendent le programme ISDEN. Comme on l'a dit plus haut, l'Administration énumère des résultats, dont bon nombre ressemblent toutefois à des extrants. En conséquence, le personnel du programme ne dispose pas d'assez de documentation propre au programme qui illustre clairement l'enchaînement logique entre une activité et un résultat.

On dispose de renseignements plus ou moins précis sur les effets attendus des projets, mais on n'a aucune indication claire quant à la façon dont les projets financés et leurs résultats favoriseront un développement économique durable. Ainsi, l'équipe de gestion du programme a peu d'information sur le mode d'affectation des différents niveaux de financement des projets, et sur la raison de leur affectation. Les études de cas, dont on donne un aperçu au tableau 13, montrent bien ces faits.

Tableau 13 : Études de cas – Effets attendus et mesures du rendement		
Yukon	Effets attendus	Mesures du rendement

Tableau 13 : Études de cas – Effets attendus et mesures du rendement		
Fonds d'emprunt dāna Nāye Ventures	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Augmentation du nombre d'entreprises en démarrage, ce qui est nécessaire pour assurer un développement économique vaste et viable ▶ Augmentation du nombre d'emplois ▶ Augmentation des revenus 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Pendant une période de cinq ans à compter de la sortie de fonds, on recueillera l'information suivante : <ul style="list-style-type: none"> – Nombre et valeur des prêts consentis – Valeur du capital remboursé – Nombre d'entreprises recevant un prêt, par secteur industriel – Nombre estimé d'emplois créés ou maintenus – Valeur estimée des ventes pour la première année d'activité – Revenus – Dépenses – Nombre et valeur des radiations – Nombre et valeur des prêts en cours – Capital de financement disponible
Géosciences propres au Yukon – Commission géologique du Yukon	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Impact économique positif sur le Yukon, grâce à des dépenses accrues dans le domaine de l'exploration minière et à la découverte de gîtes minéraux ▶ Élaboration de plans et de politiques éclairés, y compris la planification et la conception de gazoducs et d'un chemin de fer le long du corridor de la route de l'Alaska / données pour évaluer le potentiel en hydrocarbures et en minéraux ▶ Évaluations régionales à jour relativement au potentiel en hydrocarbures et en minéraux ▶ Certitude accrue pour l'industrie, ce qui favorise le maintien de l'activité économique dans tout le Yukon ▶ Évaluations environnementales et planification de la construction accélérées pour les mégaprojets 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Sans objet
Great River Journey – Great Northern Journeys Incorporated (GNJI) et First Nation Investment Corporation (FNIC)	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Renforcement des secteurs dominants de l'économie au Yukon (tourisme) ▶ Élargissement des assises économiques du territoire ▶ Renforcement des capacités des Yukonnais pour leur permettre de profiter des possibilités économiques ▶ Augmentation de la coordination entre les partenaires et les programmes ▶ Augmentation du nombre de petites et moyennes entreprises (PME) du secteur du tourisme ▶ Accroissement de la viabilité des entreprises ▶ Élargissement du développement de produits ▶ Élargissement de l'accès au marché national et au marché extérieur ▶ Création de nouveaux emplois durables dans les petites collectivités 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Évaluation du projet pour déterminer s'il s'agit d'un succès commercial lucratif

Territoires du Nord-Ouest	Effets attendus	Mesures du rendement
---------------------------	-----------------	----------------------

Fonds de développement des Dénés et des Métis des Territoires du Nord-Ouest	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Deux premières années – création de 63 nouveaux emplois et aide à 27 PME ▶ Période de cinq ans – création de 168 nouveaux emplois et aide à 71 entreprises 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Nombre et valeur des demandes de prêt en attente ▶ Nombre et valeur des prêts consentis pendant la période ▶ Valeur du capital remboursé pendant la période ▶ Nombre d'entreprises recevant un prêt pendant la période, par secteur industriel ▶ Nombre estimé d'emplois créés ou maintenus ▶ Valeur estimée des ventes pour la première année d'activité ▶ Revenus (AINC, intérêt, autres) pendant la période ▶ Dépenses (pour l'exploitation du fonds seulement) ▶ Nombre et valeur des radiations pendant la période ▶ Nombre et valeur des prêts en cours ▶ Capital de financement disponible
Simulateur pour la formation en exploitation minière - Collège Aurora	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Augmentation du revenu et de l'emploi au sein des collectivités nordiques ▶ Accès de l'industrie minière à des résidents du Nord formés et disponibles pour occuper des postes dans le domaine de l'exploitation minière souterraine ▶ Capacité d'offrir des programmes de formation en exploitation minière souterraine d'une qualité supérieure 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Tenue de dossiers à jour sur les ressources humaines, les finances et les marchés ▶ Nombre de participants utilisant chaque année le simulateur à échelle réelle ▶ Nombre de participants utilisant chaque année les simulateurs sur ordinateur ▶ Nombre de collectivités où se tiennent des formations et des démonstrations ▶ Nombre de participants qui suivent tout le programme d'exploitation minière souterraine ▶ Nombre de participants ayant obtenu un emploi dans le domaine de l'exploitation minière souterraine
Planification stratégique à long terme – Société de gestion foncière de Norman Wells	<ul style="list-style-type: none"> ▶ « Plan directeur/feuille de route » pour le conseil d'administration à venir (continuité du leadership) ▶ Compréhension et soutien accrus des membres à l'égard de la stratégie du conseil ▶ Utilisation de logiciels pour veiller à ce que le livrable demeure pertinent ▶ Hausse du recrutement et du maintien en fonction du personnel de soutien ▶ Amélioration de l'intégration des experts et des consultants et amélioration de la définition et de la coordination du livrable de ressources externes ▶ Augmentation de la capacité organisationnelle en matière de négociation, de planification et de gestion de projets ▶ Amélioration de la diffusion des activités du conseil et du soutien offert par les membres ▶ Augmentation des avantages économiques pour les membres 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Obtention de la rétroaction des membres immédiatement après la présentation du plan stratégique ou du plan d'activités; discussion ▶ Élaboration d'un questionnaire d'une page que les membres rempliront après la présentation du plan ▶ Questionnaire visant à obtenir de la rétroaction quant à l'efficacité du mode de présentation; demande de suggestions concernant les données qui devraient être incluses ou non dans le plan et la façon dont la présentation pourrait être améliorée

Nunavut	Effets attendus	Mesures de rendement
Complément du fonds d'emprunt – Centre d'aide aux entreprises de Baffin	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Accroissement du développement des entreprises ▶ Augmentation des possibilités d'emploi à l'échelle de la collectivité 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Comptabilité générale pour les frais administratifs de premier établissement ▶ Pendant une période de cinq ans à compter de la sortie de fonds, on recueillera l'information suivante : <ul style="list-style-type: none"> – But de chaque prêt – Montant de chaque prêt – Obtention d'autres fonds – Soutien de secteurs industriels – Données statistiques sur la propriété – Analyse démographique – Suivi du remboursement – Produits de l'intérêt – Nombre de prêts approuvés – Valeur totale des prêts approuvés plus les fonds encore disponibles du fonds d'emprunt d'AINC ▶ Rapport de chaque entreprise sur les résultats du financement de projets
Système d'information sur les compétences communautaires du Nunavut – ministère de l'Éducation du Nunavut	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Contribution visant à favoriser l'emploi des Inuits ▶ Création d'accords de partenariat entre le ministère de l'Éducation, les trois organisations inuites régionales et des hameaux ▶ Avantages associés au système offert ▶ Élaboration d'un modèle pouvant être maintes fois appliqué à diverses questions liées au développement de la main-d'œuvre au Nunavut ▶ Développement de la capacité au sein des trois régions pour lier l'évaluation du marché du travail, l'évaluation des compétences essentielles et les programmes d'emploi et de formation aux activités de développement économique et au soutien territorial ou fédéral offert 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Nombre d'accords de partenariat établis ▶ Rapport d'activité de l'étape 1 ▶ Copie de l'approche conceptuelle de l'étape 1 en matière d'emploi et de formation pour les trois régions ▶ Copie de l'aperçu de l'approche générale pour aller de l'avant ▶ Rapport sur la population du Kivalliq et du Kitikmeot pour 2007-2008 ▶ Rapport d'activité de l'étape 2 ▶ Rapport d'activité de l'étape 3 ▶ Rapport d'activité et d'évaluation de l'étape 4 ▶ Rapport d'évaluation finale du projet pour 2007-2008 ▶ Rapport sur la population de Baffin (SICCN) pour 2008-2009 ▶ Rapport d'évaluation finale du projet
Évaluation du turbot, de la crevette et de l'omble au large des côtes – Pêche et chasse au phoque (gouvernement du Nunavut)	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Viabilité des ressources halieutiques ▶ Hausse importante du rendement car une grande partie des bénéfices liés à la pêche demeure au Nunavut 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Rapport d'étape sur les revenus et les dépenses ▶ Rapport sur les travaux sur le terrain ▶ Rapport faisant suite au sondage ▶ Copies papier et numériques de cartes, rapports, etc. ▶ Copies des documents et rapports scientifiques produits par suite des travaux sur le terrain ▶ États financiers signés

Source : Études de cas

Les indicateurs des résultats des projets sont recensés de façon inégale. S'ils le sont, ils comprennent un large éventail de mesures du rendement. Souvent, le mandat des projets précise certains résultats attendus qui servent aussi de mesures du rendement. Cependant, ces mesures consistent souvent en un rapport ou des rapports sur l'état d'avancement du projet, ce qui est plus proche de l'extrait que du résultat. Ces rapports donnent une indication du succès de la mise en œuvre du projet, mais ne fournissent pas d'information quant aux répercussions sur le développement économique. Si les répercussions d'un projet sur le développement économique sont présentées, comme dans le cas du Système d'information sur les compétences communautaires du Nunavut, les indicateurs de résultats ne sont pas clairement définis, ce qui rend la mesure du rendement et l'évaluation difficiles à réaliser.

L'examen des REP et des RSP tend aussi à montrer qu'il y a peu d'information sur les résultats des programmes. Comme on le constate dans les tableaux 14 et 15, il est difficile d'associer le mandat des projets et les résultats attendus aux répercussions sur le développement économique. En outre, de nombreux éléments n'ont aucun lien avec les mesures décrites dans la documentation sur le programme, ce qui complique l'établissement de liens entre les résultats des projets et les objectifs généraux du programme.

Type de modalité	Pourcentage (%)**
Aucune modalité précisée	5
Présentation de rapports (provisaires, d'étape et définitifs)	40
Dépassement de coût	36
Reconnaissance de la contribution du Canada dans tous les documents publics	29
Présentation de rapports sur les finances et les dépenses	27
Autres produits livrables/documents initiaux, études de faisabilité et de planification	17
Montant limite de financement	13
Tenue à jour de la documentation pertinente	11
Confirmation de l'adhésion du demandeur et des partenaires aux modalités	13
Autres dépenses sous réserve de l'approbation du ministre	12
Autres (divers)*	52

*Cela comprend 15 éléments distincts (aucun ne dépassant 6 %).
** Éléments multiples mentionnés dans le mandat. Le total dépasse 100 %.
Source : Base de données des projets

Résultats	Pourcentage**
Rapports (rapport définitif, rapport de situation, rapport d'activité)	59
Réalisation d'un sondage/demande de rétroaction (des participants, des personnes ayant suivi une formation, etc.)	18
Produits livrables généraux (étude de faisabilité, plan de communication, etc.)	16
Évaluation du projet (y compris une stratégie d'évaluation)	12
Surveillance/suivi de l'avancement des projets	9
Tenue de dossiers	8
Plan de travail détaillé	6
Rapports financiers	6
Rapports de consultation	6
Autres (divers)*	38

*Cela comprend 12 éléments distincts (aucun ne dépasse 5 %).
** Éléments multiples cités parmi les résultats. Le total dépasse 100 %.
Source : Base de données des projets

Les normes de présentation des REP et des RSP varient, ce qui fait qu'il est encore plus difficile de repérer les résultats des projets. Bien qu'il existe un modèle général pour ces documents, on constate d'importantes différences quant aux détails inclus et au degré d'analyse (particulièrement quant à la façon dont les investissements soutiennent les activités qui donnent lieu aux extrants produisant des effets sur la croissance économique. En outre, ces documents ne comportent pas de données sur les résultats attendus, tels qu'ils sont exposés dans les rapports des promoteurs de projets. Les informateurs clés confirment que ces renseignements demeurent dans les rapports présentés pour satisfaire aux modalités et n'apparaissent dans aucun document visant à faire la synthèse ou l'analyse du programme.

De nombreux informateurs clés signalent que même si l'on disposait d'indicateurs clairs, il demeurerait difficile de déterminer les répercussions du financement d'ISDEN. Ils mentionnent que, pour beaucoup de projets à long terme, on ne s'attend à constater des résultats qu'au bout de nombreuses années. Dans certains cas, les répercussions sur le développement économique et les résultats s'inscrivent au-delà du cycle de cinq ans du programme.

Dans l'ensemble, ISDEN ne donne qu'une indication générale des résultats attendus; dans la plupart des cas, on présente plutôt un certain nombre d'extraits particuliers. À l'échelle des projets, le lien entre les activités et le développement économique demeure vague : peu d'indications sont données sur la façon de mesurer les répercussions irréfutablement et systématiquement. Ces difficultés sont aggravées par les différences dans le mandat et les résultats attendus de chaque projet et par le fait que les résultats ne se verront que plus tard. De plus, comme les résultats des projets ne sont pas tout à fait conformes aux résultats de haut niveau exposés dans la documentation sur le programme, il est difficile d'établir un lien entre les activités des projets et les objectifs du programme.

Le programme permet-il de recueillir les données nécessaires pour repérer les résultats à court et à moyen termes? Les rapports permettent-ils à la direction du programme de bien comprendre les progrès accomplis en vue de l'atteinte des résultats?

À ce jour, ISDEN a travaillé à créer un système de suivi des résultats intégré au système ministériel, plutôt qu'un système distinct. Des dispositions avaient été prises en vue de la création d'un module d'ISDEN dans le Système de gestion de l'information sur les programmes (SGIP) quand le Ministère a décidé d'adopter un système de gestion financière (le PTPNI), qui devait comporter des fonctions de suivi de projets. Le programme n'a jamais pu utiliser comme prévu le Système de gestion de l'information sur les programmes et le PTPNI n'offre pas encore de fonction de suivi de projets. En l'absence de système de gestion de l'information sur les projets, le programme a tenté de saisir certains des résultats pour la production de rapports papier au moyen des rapports annuels aux ministres; toutefois, les ressources limitées ont nuï à la collecte d'information dans les régions.

L'information tirée des études de cas ainsi que des REP et des RSP, susmentionnée, met en évidence des faits importants relativement à la capacité du programme de cerner les résultats à court et à long termes. Comme on le signale au tableau 14, les modalités des projets tendent à porter uniquement sur les obligations contractuelles et non sur les résultats attendus liés aux indicateurs d'une croissance économique viable, ni même sur l'activité accrue dans les « secteurs dominants » ou sur l'« élargissement des assises économiques ». Au tableau 15, on voit que la plupart des résultats attendus sont en fait des extraits. Il est possible d'émettre une hypothèse raisonnable quant aux résultats probables de chaque projet faisant l'objet d'une étude de cas, mais ce type de renseignements ne semble pas être systématiquement présenté dans les sommaires.

Selon des informateurs clés, les résultats à court terme en ce qui concerne les emplois créés et les personnes formées figurent habituellement dans les rapports des promoteurs de projets. Les promoteurs fournissent ces rapports trimestriellement ou annuellement. Grâce à ces rapports, les membres de la direction régionale peuvent se fonder sur des critères précis pour repérer les projets ayant donné des résultats positifs et ceux qui ont échoué. Ils peuvent citer des cas concrets de projets fructueux. Toutefois, les données ne semblent pas être compilées de façon à favoriser le regroupement ou à donner un aperçu général du mode d'utilisation des fonds du programme pour promouvoir la croissance économique. En outre, les informateurs clés reconnaissent qu'à l'échelle régionale les ressources sont insuffisantes pour entreprendre une telle activité de regroupement.

La plupart des renseignements obtenus au cours de l'évaluation concernant les résultats à court terme ont été obtenus lors de discussions. Les informateurs clés peuvent donner des exemples de projets favorisant le renforcement des capacités et le développement économique (par exemple, l'aide relative au simulateur pour la formation en exploitation minière). Selon les données recueillies auprès des informateurs clés, les investissements du programme constituent une contribution utile au développement territorial. Cependant, ces cas particuliers ne s'inscrivent pas

dans un processus coordonné de présentation de rapports permettant à l'équipe de direction du programme d'évaluer l'ensemble des progrès et des résultats.

Quelles sont les preuves que les projets financés ont donné des résultats préliminaires, notamment sur les aspects suivants?

- ▶ *Création d'une infrastructure économique*
- ▶ *Accroissement du nombre et de la diversité des entreprises nordiques, surtout dans les petites collectivités*
- ▶ *Élargissement de l'éventail de données sur les ressources nordiques et amélioration de l'accès à ces données*
- ▶ *Accroissement du nombre de travailleurs qualifiés, de chefs d'entreprise et de leaders dans les collectivités*
- ▶ *Accroissement de la capacité des organisations nordiques à prendre part à la planification économique et à la prise de décisions politiques*

Une fois de plus, comme on le constate dans les tableaux 14 et 15, on dispose de peu d'information notée de façon systématique pour tirer des conclusions à partir des indicateurs du programme. Les REP et RSP comportent peu de données pour déterminer si les rapports des promoteurs fournissent des renseignements à cet égard. Aussi, si l'on se fonde sur ce qu'ont signalé les informateurs clés, les rapports des promoteurs semblent n'être utilisés que pour s'assurer du respect des modalités, et non pour évaluer les résultats et ce, même s'il y a des indicateurs. Comme on y a fait allusion précédemment, il importe de souligner que les agents de développement économique étaient tous en mesure de discuter de l'état d'avancement et des progrès de « leurs » projets. Chacun était également capable d'établir un lien entre les objectifs des projets et les critères d'ISDEN. Pourtant, cette information ne figure pas dans les rapports réguliers (principalement parce qu'il n'existe pas d'organe convenable pour la communication de ces renseignements). Le tableau 16 présente une analyse des résultats à ce jour des neuf études de cas, fondée sur les données disponibles.

Tableau 16 : Études de cas – Discussion au sujet des résultats à ce jour	
Yukon	Indices de résultats à ce jour
Fonds d'emprunt dãana Nãye Ventures	Selon le personnel d'ISDEN, ce fonds obtient de bons résultats en ce qui concerne la réalisation d'investissements dans les entreprises et d'autres activités viables. Le programme compte sur l'expertise et les connaissances relatives aux collectivités des agents de projet chargés du fonds. Aussi, si le fonds reçoit du financement d'autres sources (il n'a pas été possible d'obtenir des détails à ce stade-ci), ISDEN devra partager le mérite de la réussite avec les autres bailleurs de fonds. Le programme prévoit que le fonds d'emprunt pourra recouvrer ses prêts. La subvention versée au fonds est toutefois non remboursable. On peut raisonnablement espérer que l'investissement soutiendra la réalisation d'activités viables dans le territoire, mais pour le moment on ne dispose d'aucune preuve à cet égard.
Géosciences propres au Yukon – Commission géologique du Yukon	Cet investissement permet la réalisation d'une activité traditionnelle de développement économique dans le Nord. Étant donné la hausse du prix des métaux, l'investissement présente un fort potentiel pour la création de répercussions économiques à long terme. L'industrie minière a toujours soutenu ces investissements. Toutefois, de par leur nature, les effets sont à long terme. Aucun résultat immédiat (nouvelles propriétés) n'a été obtenu.
Great River Journey – Great Northern Journeys Incorporated (GNJI) et First Nation Investment Corporation (FNIC)	Il s'agit d'un des investissements de premier plan dans le géotourisme d'ISDEN. Le site Web est fonctionnel et des circuits pour les « amis du projet » sont inscrits au calendrier de l'automne. On évaluera la réussite du projet tout au long de la saison de 2009, pour ultimement en déterminer la viabilité. Au nombre des principaux obstacles, on peut citer la récession en Amérique du Nord et la valeur élevée du dollar canadien. Pour le moment, les échéanciers semblent être respectés.
Territoires du Nord-Ouest	

Tableau 16 : Études de cas – Discussion au sujet des résultats à ce jour	
Fonds de développement des Dénés et des Métis des Territoires du Nord-Ouest	On peut formuler les mêmes commentaires que pour le Fonds d'emprunt dāna Nāye Ventures. Le fonds de développement jouit d'une excellente réputation selon les agents de développement économique. En conséquence, il semble que l'investissement du programme atteigne ses objectifs en matière de viabilité.
Simulateur pour la formation en exploitation minière - Collège Aurora	Les résultats préliminaires du projet sont prometteurs. Des personnes ayant réussi la formation donnée au moyen du simulateur ont obtenu un emploi au sein de l'industrie. L'investissement aura probablement des retombées durables pour l'industrie des Territoires du Nord-Ouest.
Planification stratégique à long terme – Société de gestion foncière de Norman Wells	L'investissement est difficile à mettre en adéquation avec des avantages à venir. En principe, une bonne planification stratégique favorisera la croissance à long terme. L'attribution est toutefois complexe. Le gouvernement territorial aurait vraisemblablement repéré ce besoin; plus le plan sera précis, plus les répercussions sur le développement économique seront favorables. Selon le personnel du programme, le projet a été mené à bien et tous les produits livrables et rapports ont été reçus.
Nunavut	
Complément du fonds d'emprunt – Centre d'aide aux entreprises de Baffin	Il s'agit d'un fonds comparable au Fonds d'emprunt dāna Nāye Ventures et au Fonds de développement des Dénés et des Métis des Territoires du Nord-Ouest.
Système d'information sur les compétences communautaires du Nunavut – ministère de l'Éducation du Nunavut	Le premier projet a permis de traduire l'interface-utilisateur dans les langues reconnues du Nunavut, ce qui accroît l'accessibilité du système. Des études pilotes ont aussi été mises en œuvre dans diverses collectivités. Le deuxième projet, qui porte sur le renforcement du marché du travail au Nunavut, a permis d'obtenir le soutien et la collaboration d'un ensemble de partenaires. Les investissements dans l'information sur le marché du travail sont largement considérés comme un moyen de soutenir les investissements à long terme dans les ressources humaines en tant qu'élément essentiel de l'économie.
Évaluation du turbot, de la crevette et de l'omble au large des côtes – Pêche et chasse au phoque (gouvernement du Nunavut)	L'évaluation est en cours. Bien qu'elle se soit déroulée en 2007-2008 sans l'appui d'AINC, le Ministère a contribué aux travaux en 2008-2009. Il n'y a pas eu jusqu'à ce jour de hausse des quotas. Toutefois, l'évaluation a permis de trouver de nouvelles ressources halieutiques dans un secteur : on y entreprend la pêche commerciale du turbot.
Source : Études de cas	

Les études de cas laissent entendre que des progrès ont été réalisés quant aux résultats. Par exemple, l'étude sur le Fonds d'emprunt dāna Nāye Ventures permet de constater que le financement additionnel fourni dans le cadre d'ISDEN visait à accroître le capital des petites entreprises. Depuis le mois de mai 2007, le fonds a permis d'offrir 19 prêts additionnels, d'une valeur totale de 960 000 \$. Toutefois, on ne dispose pas de beaucoup d'information sur la façon dont ces prêts ont contribué au développement économique. De même, dans le cadre du projet géoscientifique du Yukon, on considère qu'une augmentation des investissements dans le domaine de la géologie est l'un des principaux objectifs de l'activité de cartographie. Selon l'étude, les informateurs clés sont d'avis que la demande à l'égard des produits de cartographie préliminaire montre clairement que le projet produira tôt ou tard les résultats prévus.

Les études de cas d'autres régions semblent aussi indiquer que chacun des projets a donné lieu aux extrants prévus et pourrait finalement donner des résultats à court ou à moyen terme. Le simulateur pour la formation en exploitation minière, par exemple, vise à offrir de la formation dans le but ultime d'accroître les revenus locaux. Selon l'étude de cas, onze étudiants ont terminé leur programme, ont reçu une offre d'emploi et travaillent maintenant dans deux des trois compagnies minières des Territoires du Nord-Ouest. Il s'agit sans aucun doute d'un résultat utile, qui correspond bien aux objectifs d'ISDEN et à ce que la théorie économique considère

comme favorable au développement économique. L'évaluation du turbot, de la crevette et de l'omble au large des côtes, bien qu'elle en soit encore aux premières étapes, a déjà permis de repérer des ressources halieutiques additionnelles. Si, comme on le signale dans le cadre de l'étude de cas, les quotas sont répartis de façon à ce que les avantages offerts par ces ressources reviennent aux résidents du Nord, cela stimulera tôt ou tard le développement économique du Nord.

Outre le manque de données disponibles, les effets énumérés sont aussi problématiques, car bien qu'ils soient clairs et semblent correspondre à des indicateurs intuitifs du progrès économique, ils sont difficiles à mesurer. Par exemple, pour mesurer l'accroissement du nombre et de la diversité des entreprises nordiques, surtout dans les petites collectivités, il faudrait idéalement se fonder sur un document de référence faisant l'inventaire des entreprises et indiquant la place de ces dernières dans la classification des industries du Nord, mais un tel document n'existe pas. Par ailleurs, il est très difficile d'établir un tel inventaire, même dans les régions très industrialisées du Canada.

Quelle est la probabilité qu'ISDEN atteigne les résultats prévus à long terme? En combien de temps serait-il raisonnable d'y parvenir?

Les entrevues avec les informateurs clés et les éléments de la recension des écrits exposés plus haut ont confirmé que le développement économique dans le Nord est un enjeu à long terme. Le gouvernement fédéral finance des initiatives de développement dans le Nord depuis plusieurs décennies, mais malgré tout, les choses ne progressent que lentement. En règle générale, ceux qui veillent à la prestation du programme et les intervenants participant au programme ISDEN sont d'accord pour dire qu'on ne peut évaluer qu'à long terme les répercussions du financement qu'à long terme, c'est-à-dire, dans certains cas, après dix ans ou même plus. Néanmoins, aucun plan n'a été établi pour faire le suivi des projets ou du programme dans son ensemble pendant cette période. Les informateurs clés ont aussi affirmé qu'aucune ressource n'est disponible à l'échelle régionale pour réaliser ce type de suivi prolongé.

La recension des écrits a permis de confirmer la complexité de l'évaluation des répercussions à long terme. On en est venu à cette conclusion, car dans bien des cas les évaluations ne permettent pas d'examiner les répercussions à long terme d'anciennes ententes de financement pour le développement économique. Aussi, il n'existe aucune recherche rétrospective sur le FSI ou les ententes de développement économique de la dernière décennie visant à permettre le suivi des projets financés à cette époque. Nous ne savons donc pas quels en ont été les résultats à long terme.

Les investissements du programme semblent être en lien avec le soutien du développement économique à long terme. Toutefois, comme dans le cas des ententes de développement économique et du FSI, il est impossible d'effectuer un suivi exact de la façon dont les dépenses se rapportent aux changements à long terme en ce qui concerne le revenu et le patrimoine dans les territoires. On constate une augmentation du produit intérieur brut et d'autres indices de la prospérité économique dans chaque territoire. Aucun lien ne peut cependant être établi entre ces changements et les activités d'ISDEN. Comme les investissements du programme sont inférieurs à 1 p. 100 du PIB de chaque territoire, il peut être trop ambitieux de vouloir établir un lien avec les résultats à long terme.

Cependant, la difficulté pour ISDEN vient du fait que la production de rapports sur les répercussions s'appuie sur les plans territoriaux, qui portent davantage sur les objectifs régionaux et territoriaux que sur les objectifs du programme. Qui plus est, de nombreux investissements visent des entités comme les fonds d'emprunt, pour lesquels les résultats ne peuvent pas être associés au programme, ou des études de faisabilité qui produisent des résultats à très long terme.

La réalisation d'une étude est un extrant, mais tout résultat demeure impondérable et très éloigné de l'investissement. Enfin, le mandat des projets d'ISDEN ne précisent pas quels devraient être les résultats liés aux objectifs ou le suivi des résultats.

5.0 Conclusions et recommandations

Ce rapport présente les constatations de l'évaluation formative du programme ISDEN d'AINC. Comme on le signale dans l'introduction, la réalisation d'une évaluation formative d'un nouveau programme ou d'un programme restructuré permet l'amélioration de la prestation, pour optimiser les résultats, ainsi que de la mesure du rendement et de la production de rapports, de façon à ce que les prochaines évaluations des répercussions démontrent l'atteinte de résultats.

5.1 Conclusions

Le développement économique dans le Nord présente de nombreux enjeux. Les économies territoriales axées sur les ressources sont caractérisées par des périodes de croissance rapide et d'inflation suivies d'une récession lorsque le prix des marchandises baisse. L'éloignement et la faible densité de la population nuisent aux interactions avec l'économie du Sud, augmentent le coût associé aux activités commerciales et limitent la capacité des travailleurs et des entrepreneurs de participer à l'économie de marché. À la lumière de la recension des écrits, il semble que le gouvernement du Canada a un rôle à jouer pour atténuer l'impact du cycle de prospérité et de ralentissement, corriger les déséquilibres du marché et assurer les conditions nécessaires au développement économique.

ISDEN comprend un ensemble de programmes visant à faire face à certains des enjeux du développement économique dans le Nord. Les programmes s'appuient sur des objectifs à long terme très clairs, décrits dans la documentation sur le programme. Tous les gestionnaires et membres du personnel interrogés sont conscients que l'objectif est d'accroître les possibilités offertes aux résidents et aux entreprises du Nord ainsi que leur capacité de tirer parti de ces possibilités; de favoriser l'accès aux emplois rémunérés; d'élargir les marchés (on cherche tout spécialement à renforcer les liens avec les autres régions du Canada et l'étranger). Pour ce faire, le programme investit dans le savoir et l'innovation, le renforcement des capacités, l'infrastructure économique et la diversification.

La prise de décisions à l'égard des investissements se fonde sur les plans d'investissement des territoires, qui définissent les priorités et les besoins locaux et permettent l'adoption d'une approche régionale en matière de développement économique. Les plans favorisent aussi l'atteinte d'un consensus et la coordination entre les intervenants clés du développement économique territorial. À l'heure actuelle, ces plans comportent toutefois une limite importante. Ils ne permettent pas d'établir un lien évident entre la chaîne de résultats des investissements particuliers et la croissance économique soutenue. Bien que les plans soient liés aux secteurs d'investissements du programme, la relation avec les résultats d'ISDEN n'est pas clairement établie.

La direction régionale concentre ses efforts en matière de déclaration sur la satisfaction d'exigences pointues en matière de responsabilité financière. Ces exigences constituent d'importants outils de gestion, et doivent être maintenues. Au-delà de cela, la direction du programme ne peut compter, à l'heure actuelle, sur aucun moyen tout prêt permettant aux gestionnaires d'obtenir une idée à la fois globale et précise des répercussions. Les REP et les RSP ne permettent pas de lier avec certitude les résultats attendus des projets aux objectifs du programme. Le système électronique de suivi des ententes de contribution (le PTPNI) permet

seulement de s'assurer de la réception des rapports. Les rapports existants permettent à la direction régionale de faire des comparaisons entre les projets, mais il n'y a pas de mécanisme de regroupement des données à l'échelle des régions ou du programme. Il a été signalé que, à l'échelle régionale, même si un tel système était en place, les ressources disponibles ne permettraient pas d'entreprendre un tel regroupement.

Comme tous reconnaissent que le développement économique du Nord est un projet à long terme, ISDEN doit trouver une façon de suivre ses investissements après la fin du financement. Aucun plan n'a été établi à l'égard du suivi des projets pendant une longue période ou d'un examen rétrospectif des investissements pour valider les hypothèses quant aux répercussions des investissements « traditionnels » dans les géosciences.

Le rôle de plus en plus complexe des agents de développement économique explique aussi le besoin de ressources additionnelles. Le personnel du programme a déployé d'importants efforts en vue d'assurer la collaboration et la coordination continues avec les gouvernements territoriaux, ce qui a été essentiel à l'établissement des plans d'investissement territoriaux et à la prestation efficiente des programmes d'ISDEN. Les agents de développement économique ont aussi consacré plus de temps que prévu à travailler étroitement avec les promoteurs pour les aider à formuler et à réaliser leurs idées de projets. L'élargissement du rôle des agents de développement économique était un moyen efficace de réagir au manque initial de projets finançables.

La structure actuelle de financement ne permet pas à ISDEN d'engager des fonds au-delà d'une période de deux à trois ans (dans les cas où les gouvernements territoriaux ont des plans à plus long terme) ni n'offre la souplesse nécessaire aux programmes pour réagir rapidement aux nouvelles possibilités ou aux changements. Il serait utile que le financement du programme offre plus de souplesse de manière à permettre de réagir à ces enjeux.

Les études de cas laissent entendre que des progrès ont été réalisés quant aux résultats. Par exemple, selon l'étude sur le Fonds d'emprunt dāna Nāye Ventures, le financement additionnel fourni par le programme a permis d'offrir 19 prêts de plus. Au Yukon, la demande à l'égard des produits de cartographie préliminaire a éveillé l'espoir d'une augmentation des investissements dans le domaine de la géologie. Des personnes ayant suivi la formation en exploitation minière donnée au moyen du simulateur travaillent aujourd'hui dans deux des trois compagnies minières des Territoires du Nord-Ouest. L'évaluation du turbot, de la crevette et de l'omble au large des côtes, bien qu'elle en soit encore aux premières étapes, a déjà permis de repérer des ressources halieutiques additionnelles.

5.2 Recommandations

1. Créer un cadre de gestion et de responsabilisation axé sur les résultats (CGRR) et un modèle logique propres au programme, qui définissent de façon claire le rapport entre les activités financées et les effets attendus. La stratégie de mesure du rendement devrait comprendre des indicateurs et un plan qui permettent de déterminer de quelle façon les résultats à plus long terme seront mesurés.
2. Établir des liens plus étroits entre les divers projets, les plans d'investissements et les résultats d'ISDEN et veiller à ce qu'ils correspondent aux objectifs stratégiques du programme.

3. Examiner les possibilités de regrouper les données relatives aux projets aux fins de la reddition de comptes à la direction du programme et pour utilisation lors d'évaluations futures.
4. Revoir les ressources d'exploitation pour assurer une surveillance efficace et le perfectionnement professionnel du personnel.
5. Envisager des options qui permettraient une plus grande souplesse et des investissements stratégiques dans des activités de financement pluriannuelles.
6. Continuer de collaborer avec les gouvernements fédéral et territoriaux et d'autres organisations non gouvernementales et du secteur privé qui contribuent au développement économique du Nord.

Réponse de la direction / Plan d'action

Titre du projet d'évaluation : Évaluation formative d'ISDEN – septembre 2008

Numéro du projet d'évaluation : 07/51

Région ou secteur : Direction du développement économique du Nord, Affaires du Nord

Recommandations	Actions	Gestionnaire responsable (titre)	Date prévue de la mise en œuvre
1. Créer un cadre de gestion et de responsabilisation axé sur les résultats et un modèle logique propres au programme, qui définissent de façon claire le rapport entre les activités financées et les résultats attendus. La stratégie de mesure du rendement devrait comprendre des indicateurs et un plan visant à déterminer de quelle façon les résultats à plus long terme seront mesurés.	Dans le processus de renouvellement d'ISDEN, l'AC d'AINC créera un cadre de mesure du rendement et de responsabilisation qui lui sera propre. La stratégie de mesure du rendement comprendra un plan pour mesurer les effets à plus long terme des investissements faits dans le cadre d'ISDEN.	Directeur général, Politiques stratégiques du Nord; directeur, Développement économique du Nord	Avril 2009, sous réserve du renouvellement du programme.
2. Établir des liens plus étroits entre les divers projets, les plans d'investissement et les résultats d'ISDEN et veiller à ce qu'ils correspondent aux objectifs stratégiques du programme.	(a) L'AC d'AINC collaborera avec les directeurs généraux régionaux au Nunavut, aux T.N.-O. et au Yukon pour actualiser les plans d'investissement et les incorporer à un modèle logique amélioré. (b) L'AC d'AINC et les directeurs généraux régionaux consigneront les effets escomptés des divers projets sur les résultats stratégiques d'ISDEN.	Directeur général, Politiques stratégiques du Nord; directeur, Développement économique du Nord; directeurs généraux régionaux, Nunavut, T.N.-O. et Yukon	Avril 2009
3. Examiner les possibilités de regrouper les données relatives aux projets en vue de rendre compte à la direction et pour utilisation lors d'évaluations futures.	L'AC d'AINC travaillera au regroupement des données dans le contexte de la stratégie de mesure du rendement (voir ci-dessus).	Directeur général, Politiques stratégiques du Nord; directeur, Développement économique du Nord	Avril 2010
4. Revoir les ressources de fonctionnement pour assurer la surveillance efficace et le perfectionnement professionnel du personnel.	L'AC d'AINC établira une analyse de rentabilisation pour l'accroissement des ressources de fonctionnement dans le contexte du renouvellement.	Sous-ministre adjoint, Affaires du Nord; directeur, Développement économique du Nord	Avril 2009
5. Examiner des possibilités qui offrirait une souplesse accrue et permettraient de faire des investissements stratégiques dans des activités de financement sur plusieurs années.	L'AC d'AINC examinera des possibilités permettant d'accroître la souplesse relativement au financement de projets tout en renforçant la reddition de comptes.	Directeur général, Politiques stratégiques du Nord; directeur, Développement économique du Nord	Avril 2009

Recommandations	Actions	Gestionnaire responsable (titre)	Date prévue de la mise en œuvre
6. Continuer de collaborer avec les gouvernements fédéral et territoriaux et d'autres organisations non gouvernementales et du secteur privé qui contribuent au développement économique du Nord.	L'AC d'AINC et les directeurs généraux régionaux au Nunavut, aux T.N.-O. et au Yukon travailleront à l'amélioration de la participation avec un réseau d'intervenants, dont le gouvernement, le secteur privé et des organisations non gouvernementales qui contribuent au développement économique des territoires.	Directeur général, Politiques stratégiques du Nord; directeur, Développement économique du Nord; directeurs généraux régionaux, Nunavut, T.N.-O. et Yukon	Avril 2009

J'approuve la réponse de la direction / le plan d'action.

Original signé par :

Nom : Patrick Borbey
Titre : SMA
Secteur : Affaires
du Nord

A handwritten signature in black ink, consisting of a series of loops and a long horizontal stroke at the end.

Affaires indiennes et du Nord Canada

Annexe A

Plans territoriaux : Dépenses prévues

Tableau 1 : Programme d'investissements ciblés - Plan d'investissement pour le Yukon			
Investissements dans les grands projets	Catégories de bénéficiaires possibles	Description des investissements et des résultats attendus	Niveau d'investissement prévu de 2006-2007 à 2008-2009
Infrastructure économique			
Connexion à fibres optiques avec le reste du Canada	Les gouvernements populaires du Yukon, y compris les gouvernements des Premières nations, les organismes à but non lucratif ou les sociétés détenues, exploitées ou mandatées par un gouvernement populaire (demandeur de fonds au PIC)	<p>Description : Élaboration d'un modèle à libre accès et déploiement d'une infrastructure de télécommunication à usages multiples, notamment la connexion à fibres optiques du Yukon avec le reste du Canada qui fournira une capacité de communication à grande vitesse dont le débit et la capacité seront similaires à ce qui est généralement disponible dans le Sud du Canada.</p> <p>Résultats attendus : Amélioration de la capacité et du rapport coût-efficacité offerts aux résidants et aux organismes du Yukon qui utilisent Internet pour communiquer et travailler à l'échelle locale, nationale et internationale.</p> <p>Augmentation de la compétitivité et des choix en matière de prestation des services Internet au Yukon</p>	4 000 000 \$
Diversification de l'économie			
Regroupement des régions froides : recherche novatrice sur les climats froids	Organismes et associations à but non lucratif du Yukon (demandeur de fonds au PIC)	<p>Description : Élaboration et mise en œuvre d'un plan d'activités attirant pour les investisseurs dont l'objectif est d'obtenir des engagements des industries et d'autres partenaires intéressés à mettre sur pied un établissement qui serait reconnu mondialement et qui se spécialiserait dans l'élaboration, la commercialisation et l'exportation de technologies et de solutions connexes applicables aux régions froides, partout dans le monde.</p> <p>Résultats attendus : Vérification de l'analyse de rentabilisation et passage à l'étape du développement d'une grappe de projets novateurs au Yukon qui augmentera l'activité commerciale et le développement économique.</p>	600 000 \$

Tableau 1 : Programme d'investissements ciblés - Plan d'investissement pour le Yukon			
Investissements dans les grands projets	Catégories de bénéficiaires possibles	Description des investissements et des résultats attendus	Niveau d'investissement prévu de 2006-2007 à 2008-2009
Fonds d'emprunt pour petites entreprises	Sociétés d'aide au développement des collectivités du Yukon (demandeur de fonds au PIC)	<p>Description : Fonds d'emprunt permettant aux petites et moyennes entreprises (PME) du Yukon (autochtones et non autochtones) de démarrer un commerce ou prendre de l'expansion.</p> <p>Résultats attendus : Capacité accrue des PME à réaliser des activités commerciales, à prendre de l'expansion et à profiter des possibilités de développement économique dans leur région, ce qui permettra ensuite de créer des emplois et de contribuer à l'économie régionale en général.</p> <p>Un nombre croissant de PME florissantes dans l'ensemble du Yukon.</p>	2 500 000 \$
Développement des capacités			
Donner de la formation pour tirer profit des nouvelles possibilités	Les gouvernements populaires du Yukon, y compris les gouvernements des Premières nations ainsi que les organismes et les associations à but non lucratif	<p>Description : Financement accordé aux efforts initiaux et multipartites (secteur public et secteur privé) visant à élaborer, à organiser et à mettre en œuvre une stratégie de formation minière qui permettra aux Yukonnais d'acquérir les compétences requises pour occuper les emplois qui devraient être créés par les nouvelles possibilités de développement dans l'industrie minière.</p> <p>Résultats attendus : Amélioration de la capacité des Yukonnais à tirer profit des nouvelles possibilités de développement dans l'industrie minière.</p>	1 000 000 \$

Tableau 1 : Programme d'investissements ciblés - Plan d'investissement pour le Yukon			
Investissements dans les grands projets	Catégories de bénéficiaires possibles	Description des investissements et des résultats attendus	Niveau d'investissement prévu de 2006-2007 à 2008-2009
Base de connaissances			
Augmentation de la base de connaissances sur les ressources naturelles du Yukon	Les gouvernements populaires du Yukon, y compris les gouvernements des Premières nations ainsi que les organismes et les associations à but non lucratif	<p>Description : Définition, établissement des priorités et collecte des données de base ou inventaires des ressources naturelles du Yukon susceptibles d'attirer des investissements du secteur privé qui permettraient de poursuivre le travail lié à l'étude ou à l'élaboration des grands projets. L'évaluation se concentrerait sur les industries prioritaires dans les domaines des mines, du pétrole et du gaz et de la foresterie, y compris les terres visées par un règlement avec les Premières nations du Yukon.</p> <p>Résultats attendus : Augmentation des données et de l'information disponibles sur les ressources naturelles du Yukon qui seront utilisées par le secteur public, le secteur privé et le grand public pour planifier et élaborer des projets liés à l'économie et aux entreprises et attirer des investissements.</p>	3 000 000 \$
Collecte de données sociales et économiques	Les gouvernements populaires du Yukon, y compris les gouvernements des Premières nations	<p>Description : Financement accordé pour la réalisation de sondages et d'autres activités de collecte de données visant surtout à combler les lacunes dans les données socioéconomiques et qui fourniront aux gouvernements, aux collectivités et aux organismes à but lucratif ou non lucratif des données à jour sur les conditions socioéconomiques actuelles.</p> <p>Résultats attendus : Meilleure compréhension des conditions et des possibilités socioéconomiques au Yukon et capacité accrue de mesurer le rendement de l'économie.</p>	750 000 \$
Source : ISDEN. Programme d'investissements ciblés (juillet 2006). Plan d'investissement pour le Yukon 2006-2007 à 2008-2009. Tableau 1.			

Tableau 2 : Résumé des principaux secteurs ciblés, résultats prévus et niveaux d'investissement projetés pour les Territoires du Nord-Ouest							
Secteurs ciblés	Résultats prévus	Catégories possibles des bénéficiaires	2005-2006	2006-2007	2007-2008	2008-2009	Total - PIC
Géosciences	<ul style="list-style-type: none"> • Nouvelle base de connaissances qui soutiendra l'élaboration et la diffusion de cartes numériques accessibles à la population, notamment de la géologie des dépôts meubles. • Augmentation de la base des géosciences dans les TNO en ce qui a trait aux ressources minérales et pétrolières en accordant la priorité à la collecte, à l'interprétation et à la diffusion de nouvelles données. • Amélioration de la gestion des données spatiales numériques et des systèmes de distribution connexes afin de communiquer efficacement l'information à tous les utilisateurs finals, en général, et à l'industrie, en particulier. • « Exploration de données » qui créera de nouvelles cartes de « géologie prévisible » et regroupement et synthèse de l'information tirée des rapports de l'industrie. • Meilleure accessibilité pour la population et les représentants de l'industrie grâce à une communication par Internet améliorée (notamment la création d'un « géoportail »). 	Bureau des géosciences des TNO, en collaboration avec son réseau de partenaires	2 000 000 \$	2 000 000 \$	2 000 000 \$	2 000 000 \$	8 000 000 \$
Croissance de l'industrie du tourisme	<ul style="list-style-type: none"> • Marketing du tourisme, particulièrement du segment des voyages d'agrément. • Élaboration de produits augmentant la gamme des produits et des services, y compris la sensibilisation aux TNO et à leurs produits touristiques. • Rehaussement de la qualité de l'infrastructure publique permettant de servir les visiteurs et augmentation de l'accès à cette infrastructure. • Renforcement de la capacité organisationnelle des exploitants de l'industrie du tourisme, y compris des compétences et des connaissances de la main-d'œuvre de ce secteur. • Le plan d'investissement territorial comprend également des dispositions sur les activités promotionnelles majeures liées à des événements de niveau supérieur, comme l'Année polaire internationale et les Jeux d'hiver du Canada. 	Gouvernements populaires des TNO, y compris les gouvernements autochtones, organismes à but non lucratif et sociétés	801 000 \$	2 400 000 \$	2 800 000 \$	950 000 \$	6 951 000 \$

Tableau 2 : Résumé des principaux secteurs ciblés, résultats prévus et niveaux d'investissement projetés pour les Territoires du Nord-Ouest							
Secteurs ciblés	Résultats prévus	Catégories possibles des bénéficiaires	2005-2006	2006-2007	2007-2008	2008-2009	Total - PIC
Soutien accru en vue de la croissance des petites et moyennes entreprises du Nord	<p>La réussite des petites et moyennes entreprises repose sur certains points liés à leur capacité à saisir les occasions :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Compétences techniques pour effectuer les travaux; • Capacité de gestion; • Accès aux possibilités; • Accès au capital et au matériel en temps opportun. 	Sociétés d'aide au développement des collectivités des TNO et autres organismes dont une partie du mandat porte sur la prestation de services aux entreprises	Sans objet	500 000 \$	750 000 \$	750 000 \$	2 000 000 \$
Soutien des initiatives industrielles et d'infrastructure permanente*	<ul style="list-style-type: none"> • Il n'existe actuellement aucune stratégie industrielle pour les TNO. Ce secteur d'investissement sous-tend certaines des initiatives à grande échelle qui pourraient permettre de remédier à certaines des principales lacunes de l'infrastructure et d'examiner les possibilités qui s'offrent de combler ces lacunes en misant sur la richesse actuelle et sur les activités d'exploitation des ressources à grande échelle menées dans les secteurs des minéraux et du pétrole et du gaz, ce qui comprend la construction de pipelines. • Ces projets seraient mis en œuvre afin de faire fructifier l'économie à l'échelle des TNO, et les avantages seraient toujours présents après la durée de vie des projets de ressources. • Il est essentiel de trouver des clients stables pour les projets à grande échelle. • Exemples : <ul style="list-style-type: none"> (i) <i>Infrastructure de transport</i> - Routes Territoire tlicheo : Route toutes saisons reliant les mines aux collectivités. Corridor de la vallée du Mackenzie – Miser sur l'emprise des pipelines pour construire une route toutes saisons de Wrigley à la mer de Beaufort. (ii) <i>Développement énergétique - Hydroélectricité</i> Un des plus grands obstacles à l'exploitation des entreprises dans le Nord est le coût élevé des services publics, y compris de l'électricité produite par le diesel. L'hydroélectricité pourrait permettre de faire chuter les taux de consommation d'électricité de 25 % presque immédiatement. 	Gouvernements populaires des TNO, y compris les gouvernements autochtones, organismes à but non lucratif et sociétés exploitées par un gouvernement populaire qui en est propriétaire et exploitant	Sans objet	1 500 000 \$	1 500 000 \$	1 000 000 \$	4 000 000 \$

Tableau 2 : Résumé des principaux secteurs ciblés, résultats prévus et niveaux d'investissement projetés pour les Territoires du Nord-Ouest							
Secteurs ciblés	Résultats prévus	Catégories possibles des bénéficiaires	2005-2006	2006-2007	2007-2008	2008-2009	Total - PIC
Possibilités nouvelles ou naissantes – renforcement de la capacité du Nord de saisir les possibilités**	<p>Le milieu des affaires et les organisations non gouvernementales représentatives doivent mieux comprendre leurs besoins en matière de développement et accroître leur capacité à saisir les possibilités économiques pour assurer la diversification de l'économie des Territoires du Nord-Ouest. Les investissements dans les connaissances et le renforcement des capacités viseront surtout les buts suivants :</p> <ul style="list-style-type: none"> • connaissance accrue des conditions et des possibilités économiques communautaires, ainsi que des besoins ou du potentiel de développement grâce à la production, à l'analyse ou au regroupement de l'information; • capacité accrue des collectivités et des organisations d'utiliser l'information et de faire de la planification localement et collectivement à l'échelle régionale; • capacité accrue des individus, des organisations et des entrepreneurs de planifier, d'administrer et de gérer les activités ou les initiatives de développement économique. <p>Voici un exemple d'une proposition qui serait prise en compte dans ce secteur d'investissement ciblé : Fournir aux établissements sectoriels « représentatifs », notamment les chambres de commerce et les associations du milieu de la construction, des capitaux de démarrage leur permettant d'entreprendre des initiatives qui promettent d'améliorer les pratiques sectorielles ou de multiplier les possibilités économiques.</p>	Gouvernements populaires des TNO, y compris les gouvernements autochtones, organismes à but non lucratif et sociétés	500 000 \$	1 500 000 \$	1 500 000 \$	1 500 000 \$	5 000 000 \$

Source : ISDEN. Programme d'investissements ciblés (mars 2006). Plan d'investissement pour les Territoires du Nord-Ouest 2005-2006 à 2008-2009. Tableau 1, p. 9-11.
*Remarque : Le CIP ne finance pas les immobilisations. Toutefois, le financement peut permettre de compenser certains coûts de développement qui sont de nature très risquée et non susceptibles d'être admissibles à un financement privé.
**Remarque : Les fonds destinés aux activités du secteur sont généralement attribués annuellement. On procède à une demande de soumissions « publique » plutôt qu'à une « demande de soumissions sur invitation ».

Tableau 3 : Résumé du Plan par investissement et domaine thématique (répartition théorique) au Nunavut			
Secteur d'investissement ciblé	Financement proposé de 2005-2006 à 2008-2009	Méthode de sollicitation	Bénéficiaires ciblés
Pêches – pêche commerciale <ul style="list-style-type: none"> • Campagnes d'évaluation des espèces commerciales • Pêches à l'essai • Formation 	2 548 000 \$	Invitation directe	Gouvernement du Nunavut (Développement économique et Transports), Nunavut Fisheries Training Consortium, Nunavut Fisheries Coalition
Exploitation minière – géosciences <ul style="list-style-type: none"> • Cartographie : numérique, topographique 	7 505 000 \$	Invitation directe	Gouvernement du Nunavut (Développement économique et Transports) en collaboration avec le Nunavut Geoscience Office, Nunavut Tunngavik Inc.
Tourisme/Parcs <ul style="list-style-type: none"> • Commercialisation • Enquête à la sortie, information sectorielle • Conception de produits 	3 420 000 \$	Invitation directe	Gouvernement du Nunavut (Environnement, Développement économique et Transports), Tourisme Nunavut
Industries culturelles <ul style="list-style-type: none"> • Développement de marchés • Amélioration des compétences • Accès à la pierre à sculpter 	1 855 000 \$	Invitation directe	Gouvernement du Nunavut (Développement économique et Transports, Collège de l'Arctique), Nunavut Arts and Crafts Association, Nunavut Film Commission
Transmission à large bande <ul style="list-style-type: none"> • Création de produits • Accès communautaire 	1 925 000 \$	Invitation directe	Nunavut Broadband Development Corporation, Nunavut Community Access Program
Commerce <ul style="list-style-type: none"> • Développement des marchés • Promotion de la diversification économique : financement des petites entreprises (sociétés d'aide au développement des collectivités) • Développement des capacités : préparation à l'exportation, conception de produits, développement de marchés 	3 556 000 \$	Sollicitation des demandes au moyen de consultations sectorielles	<u>Candidats admissibles</u> : administrations publiques, chambres de commerce, associations vouées au développement économique, organismes de développement économique communautaire, forums territoriaux sur le développement économique, sociétés d'aide au développement des collectivités
Capacité communautaire et organisationnelle <ul style="list-style-type: none"> • Sensibilisation au développement économique communautaire • Planification communautaire • Développement des capacités (agents de développement économique, organismes de développement économique communautaire, administrations municipales) 	4 290 000 \$	Sollicitation des demandes au moyen de consultations sectorielles	<u>Candidats admissibles</u> : administrations publiques, chambres de commerce, associations vouées au développement économique, organismes de développement économique communautaire, forums territoriaux sur le développement économique, sociétés d'aide au développement des collectivités

Source : ISDEN. Programme d'investissements ciblés (juillet 2006). Plan d'investissement pour le Nunavut 2005-2006 à 2008-2009 (version révisée). Annexe 1, tableau 1.

Appendix B

References

¹ Affaires indiennes et du Nord Canada. (2006). « Investissements stratégiques dans le développement économique du Nord (ISDEN) Rapport annuel 2005-2006 ». Gatineau, Affaires indiennes et du Nord Canada.

² Ibid.

³ Ibid

⁴ Ibid

^v Norecon, Ltd. (1995) “The NWT’s Dual Economy” (exemplaire papier obtenu de la Direction du développement économique du Nord, AINC)

^{vi} Ibid.

^{vii} Statistique Canada. (s.d.). Profils des communautés de l’Enquête auprès des peuples autochtones. Consulté le 22 mai 2008. Consultation à l’adresse Web :

http://www12.statcan.ca/francais/profil01aps/home_f.cfm.

^{viii} Vail, S. & Clinton, G. (2005), p.41. 2005 Nunavut economic outlook: update on five years of progress.

Impact Economics. Document consulté le 25 avril 2008 à l’adresse Web :

<http://www.tunngavik.com/publications/24Nunavut%20Economy/Examination%20of%20the%20Nunavut%20Economy.%202005.pdf>

^{ix} Ressources naturelles Canada. (2007). Dépenses d’exploration minière et de mise en valeur de gisements, par province et territoire, 2004-2008. Document consulté le 1^{er} mai 2008 à l’adresse Web :

<http://mmsd.mms.nrcan.gc.ca/stat-stat/expl-expl/1-fra.aspx>

^x Statistique Canada. (2008), p. 23. Revue des comptes économiques des provinces et des territoires : estimations préliminaires 2007, 4(1). Document consulté le 28 avril 2008. [N° 13-016-2008001 au catalogue.] Document consulté le

8 janvier 2009 à l’adresse Web : <http://www.statcan.gc.ca/cgi-bin/af-fdr.cgi?l=fra&loc=http://www.statcan.gc.ca/pub/13-016-x/13-016-x2008001-fra.pdf&teng=Provincial%20and%20Territo&tfra=&keng=&kfra=&dispext=pdf>

^{xi} Statistique Canada. (2008), p. 5. Revue des comptes économiques des provinces et des territoires : estimations préliminaires, 2007, 4(1). Document consulté le 28 avril 2008. [N° 13-016-2008001 au catalogue.] Document

consulté le 8 janvier 2009, à l’adresse Web : <http://www.statcan.gc.ca/cgi-bin/af-fdr.cgi?l=fra&loc=http://www.statcan.gc.ca/pub/13-016-x/13-016-x2008001-fra.pdf&teng=Provincial%20and%20Territo&tfra=&keng=&kfra=&dispext=pdf>

^{xii} Nunavut Economic Forum (2005) *2005 Nunavut Economic Outlook: Update on five years of progress*, Impact Economics. <http://www.nunavuteconomicforum.ca/public/about/index.php> (document consulté le 27 mars 2008)

^{xiii} Northwest Territories Department of Finance. (2007, February 8). Economic Review. In the Honorable Floyd K. Roland, Minister of Finance, 2007-2008 Budget Address Northwest Territories. Yellowknife: Northwest Territories Department of Finance.

^{xiv} Yukon. (2007). *Yukon Economic Overview and Outlook (2007)* Economic Development, Business and Economic Research. Document consulté le 27 mars 2008, à l’adresse Web :

<http://economics.gc.yk.ca/Files/Economic%20Outlook/Outlook2007.pdf>

^{xv} Savoie, D.J. (1992). Regional economic development: Canada’s search for solutions [2nd ed.]. Toronto: University of Toronto Press.

^{xvi} Wagner, J.E. (2000). Regional Economic Diversity: Action, Concept, or State of Confusion. *Journal of Regional Analysis and Policy*, 30(2).

-
- ^{xvii} Wagner, J.E., & Deller, S.C. (1998). Measuring the effects of economic diversity on growth and stability. *Land Economics*, 74(4), 541-560.
- ^{xviii} Lucas, R. (1998) On the Mechanics of Economic Development. *Journal of Monetary Economics*, 22, 3-42.
- ^{xix} Lucas, R. (1988) On the Mechanics of Economic Development. *Journal of Monetary Economics*, 22, 3-42.
Porter, M.E. (2000). Location, Competition, and Economic Development: Local Clusters in a Global Economy, *Economic Development Quarterly*, 14(1), 15-34.
Coyle, D. (2007). *The Soulful Science: What economists really do and why it matters*. Princeton: Princeton University Press.
- ^{xx} Coyle, D. (2007). *The Soulful Science: What economists really do and why it matters*. Princeton: Princeton University Press.
- ^{xxi} De Soto, H. (2005). *Le mystère du capital*. Paris, Flammarion.
- ^{xxii} Porter, M.E. (2000). Location, Competition, and Economic Development: Local Clusters in a Global Economy, *Economic Development Quarterly*, 14(1), 15-34.
- ^{xxiii} Ostrom, E. (2007). Unlocking Public Entrepreneurship and Public Economies. *WIDER Discussion Paper* [2005/01].
- ^{xxiv} Ibid.
- ^{xxv} Courchene, T., & Melvin, J.R. (1998). A neoclassical approach to regional economics. In Higgins, B. and Savoie, D. (Eds.), *Regional Economic Development*. Boston: Allen and Unwin
- ^{xxvi} Munnell, A. H & Cook, L M., 1990. "How does public infrastructure affect regional economic performance?" *New England Economic Review*, Federal Reserve Bank of Boston, issue Sep, pages 11-33.
- ^{xxvii} Shaffer, R., Deller, S., & Marcouiller, D. (2006). Rethinking Community Economic Development. *Economic Development Quarterly*, 20(1), 59-74.
- ^{xxviii} Polèse, M. & Shearmur, R. (2006). Why some regions will decline : A Canadian case study with thoughts on local development strategies. *Papers in Regional Science*, 85(1), 24-46.
- ^{xxix} Young, R. and McDermott, P., (1998) Employment training programs and acculturation of native peoples in Canada's northwest territories arctic, *Arctic* 41(3) 195-202
- ^{xxx} Ibid
- ^{xxxi} Ibid