

Évaluation du Programme de développement des collectivités

Rapport final

Avril 2014

Recommandé au sous-ministre pour approbation le 26 mars 2014
par le Comité ministériel d'évaluation

Approuvé par le sous-ministre le 29 avril 2014

TABLE DES MATIÈRES

SOMMAIRE.....	i
1.0 INTRODUCTION.....	1
1.1 Description du programme	1
1.2 Ressources du programme	5
2.0 MÉTHODE.....	7
2.1 Stratégie	7
2.2 Objectifs et portée	7
2.3 Questions d'évaluation.....	7
2.4 Approche.....	8
2.5 Méthodes de collecte des données	8
2.6 Limites	11
3.0 CONSTATATIONS.....	13
3.1 Pertinence.....	13
3.2 Rendement	23
4.0 CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS.....	40
4.1 Pertinence.....	40
4.2 Rendement	40

ACRONYMES UTILISÉS DANS LE PRÉSENT RAPPORT

Acronyme	Signification
ADECQR	Agence de développement économique du Canada pour les régions du Québec
APECA	Agence de promotion économique du Canada atlantique
ASADCO	Association des sociétés d'aide au développement des collectivités de l'Ontario
BDC	Banque de développement du Canada
CEPE	Centres d'encadrement des petits entrepreneurs
CIL	Contribution pour initiatives locales
DC	Développement des collectivités
DEO	Diversification de l'économie de l'Ouest Canada
DGVE	Direction générale de la vérification et de l'évaluation
DT	Discours du Trône
FedDev	Agence fédérale de développement économique pour le Sud de l'Ontario
FedNor	Initiative fédérale de développement économique pour le Nord de l'Ontario
IC	Industrie Canada
IDE	Initiative de développement économique
MR	Mesure du rendement
ODR	Organisme de développement régional
PATIO	Prestations d'aide au travail indépendant de l'Ontario
PDC	Programme de développement des collectivités
PDECR	Programme de développement économique des collectivités rurales
PDNO	Programme de développement du Nord de l'Ontario
PFPEC	Programme de financement des petites entreprises du Canada
PME	Petites et moyennes entreprises
RAR	Rapport annuel sur le rendement
SADC	Société d'aide au développement des collectivités
SGFPNO	Société de gestion du Fonds du patrimoine du Nord de l'Ontario
TEA	The Exceptional Assistant

LISTE DES TABLEAUX

Tableau 1	Financement des SADC du Nord de l'Ontario par le PDNO, entre le 1 ^{er} avril 2008 et le 31 mars 2012	4
Tableau 2	Profil de financement quinquennal du volet FedNor du Programme de développement des collectivités	5
Tableau 3	Profil de revenu du Nord de l'Ontario en 2011	13
Tableau 4	Niveau de besoin relatif aux services aux entreprises offerts par les SADC	15
Tableau 5	Extraits clés de communiqués, de budgets fédéraux et de discours du Trône (DT)	17
Tableau 6	Services aux entreprises offerts aux clients et niveaux de satisfaction	25
Tableau 7	Type d'impact sur les clients des services de conseils des SADC et niveau perçu	26
Tableau 8	Niveau de l'impact perçu des SADC sur la collectivité	29
Tableau 9	Cibles de FedNor concernant les activités d'investissement des SADC	36
Tableau 10	Répartition du coefficient moyen des pertes sur prêts sur cinq ans	37

LISTE DES FIGURES

Figure 1	Sociétés d'aide au développement des collectivités dans le Nord de l'Ontario	2
Figure 2	Modèle logique du Programme de développement des collectivités	6

SOMMAIRE

Aperçu du programme

Le Programme de développement des collectivités (PDC) appuie le développement économique rural dans l'ensemble du Canada grâce à quatre activités principales : en collaborant avec des partenaires locaux pour favoriser la planification stratégique communautaire et le développement socioéconomique, en offrant des services aux petites et moyennes entreprises (PME), en procurant aux PME un accès au capital et en appuyant les projets communautaires et d'initiatives spéciales. Dans le Nord de l'Ontario, le programme est exécuté par l'Initiative fédérale de développement économique pour le Nord de l'Ontario (FedNor) d'Industrie Canada qui finance 24 Sociétés d'aide au développement des collectivités (SADC) afin de partager les coûts inhérents aux quatre activités principales. Ces SADC sont des organismes indépendants qui emploient du personnel professionnel et qui sont dirigés par des conseils d'administration locaux formés de bénévoles.

Objet de l'évaluation et méthode

Conformément à la *Politique sur l'évaluation* et à la *Directive sur la fonction d'évaluation* du Conseil du Trésor, la présente évaluation avait pour objectif d'étudier les questions fondamentales de pertinence et de rendement concernant le PDC. Cette évaluation portait sur la période d'avril 2008 à mars 2013.

Les constatations et conclusions de l'évaluation découlent de l'application de la méthode des recoupements, dont un examen des documents, un examen de la documentation spécialisée, un examen des données du programme et de Statistique Canada, des études de cas, un sondage et des entrevues auprès de la clientèle et des intervenants.

Constatations

Pertinence

La situation économique dans le Nord de l'Ontario et les obstacles auxquels se heurtent les petites entreprises de cette région laissent croire qu'il existe toujours un besoin pour le PDC. Bien que les besoins des collectivités varient en fonction des capacités locales et de la disponibilité d'autres services, la souplesse du PDC permet aux SADC d'axer leurs services dans des secteurs qui en ont le plus besoin.

La *Loi sur le ministère de l'Industrie* confère clairement à Industrie Canada le mandat d'offrir des activités de développement économique rural dans le Nord de l'Ontario, et de telles activités demeurent des priorités du gouvernement. Le PDC concorde également avec les résultats et les activités d'Industrie Canada liés au développement économique communautaire et visant à renforcer la compétitivité des entreprises et des collectivités canadiennes. De plus, la province et les municipalités offrent des programmes de développement économique rural dans le Nord de l'Ontario et bien que certains de leurs

programmes soient semblables à ceux offerts dans le cadre du PDC, leur disponibilité est souvent plus restreinte et leurs critères d'admissibilité sont différents.

Rendement

Dans l'ensemble, tout porte à croire que le PDC atteint ses résultats immédiats et intermédiaires en collaboration avec le Programme de développement du Nord de l'Ontario (PDNO) qui a fourni du financement aux SADC pour la capitalisation de leur fonds d'investissement et la mise en œuvre de projets de développement économique communautaire. Comme les SADC visent principalement à offrir un accès au capital et des services aux entreprises, c'est par l'entremise de ces activités qu'elles ont le plus d'impact. Puisque les résultats à long terme dépendent de plusieurs facteurs, il est difficile de les attribuer directement au PDC; il n'en demeure pas moins que les données recueillies auprès de Statistique Canada et de la clientèle du PDC laissent entendre que le PDC favorise la création d'emplois et de collectivités rurales économiquement viables.

Le programme semble également avoir eu un apport différentiel. Selon une analyse comparative de Statistique Canada, il semble que les entreprises appuyées par le PDC ont connu une plus forte croissance de l'emploi, une plus forte augmentation du chiffre d'affaires et un meilleur taux de survie que les entreprises non appuyées. De plus, un grand nombre de clients bénéficiaires d'un prêt ayant répondu au sondage ont indiqué qu'il leur aurait été improbable de démarrer leur entreprise ou d'étendre leurs activités, n'eût été le prêt du PDC.

L'exécution du PDC est efficiente en ce sens que la souplesse du programme permet aux SADC de se concentrer sur des activités qui auront le plus d'impact sur leurs collectivités. Bien que l'élément des prêts ait pu servir de levier financier, le coefficient global des pertes sur prêts est faible et la réserve de trésorerie détenue par certaines SADC est élevée. FedNor pourrait tenter d'en découvrir la cause et déterminer s'il est nécessaire de prendre d'autres mesures.

Recommandations

L'évaluation a donné lieu aux recommandations suivantes :

1. FedNor devrait continuer à mettre au point la stratégie de mesure du rendement du PDC en collaboration avec ses partenaires des ODR (notamment en déterminant s'il faut étendre la collecte de données à tous les indicateurs de la stratégie de mesure du rendement et ajouter des indicateurs de résultat supplémentaires).
2. FedNor devrait étudier la raison qui justifie le faible coefficient global des pertes sur prêts et les importantes réserves de trésorerie détenues par certaines SADC et déterminer s'il est nécessaire de prendre d'autres mesures.

1.0 INTRODUCTION

Le présent rapport expose les résultats d'une évaluation du Programme de développement des collectivités (PDC) exécuté par Industrie Canada (IC). Il convient de noter qu'Industrie Canada partage l'exécution nationale du PDC avec les quatre organismes de développement régional (ODR) que sont l'Agence de promotion économique du Canada atlantique (APEC), l'Agence de développement économique du Canada pour les régions du Québec (ADECRQ), Diversification de l'économie de l'Ouest Canada (DEP) et l'Agence fédérale de développement économique pour le Sud de l'Ontario (FedDev). Les ODR réalisent leur propre évaluation du PDC. Dans le présent document, toute mention au rendement du PDC se rapporte exclusivement à IC, à moins d'avis contraire.

La présente évaluation avait pour objet d'évaluer la pertinence et le rendement du PDC. Le rapport compte quatre sections :

- la section 1 dresse le profil du PDC;
- la section 2 présente la méthodologie d'évaluation et une analyse des limites des données;
- la section 3 fait état des constatations propres à l'évaluation de la pertinence et du rendement;
- la section 4 résume les conclusions de l'évaluation et formule des recommandations sur les mesures à prendre.

1.1 Description du programme

Le PDC est un programme du gouvernement fédéral qui appuie le développement économique rural dans l'ensemble du Canada dans le but ultime d'aider les collectivités à :

- favoriser la stabilité et la croissance économiques et la création d'emplois;
- créer des économies locales diversifiées et concurrentielles en milieu rural;
- établir des collectivités économiquement durables.

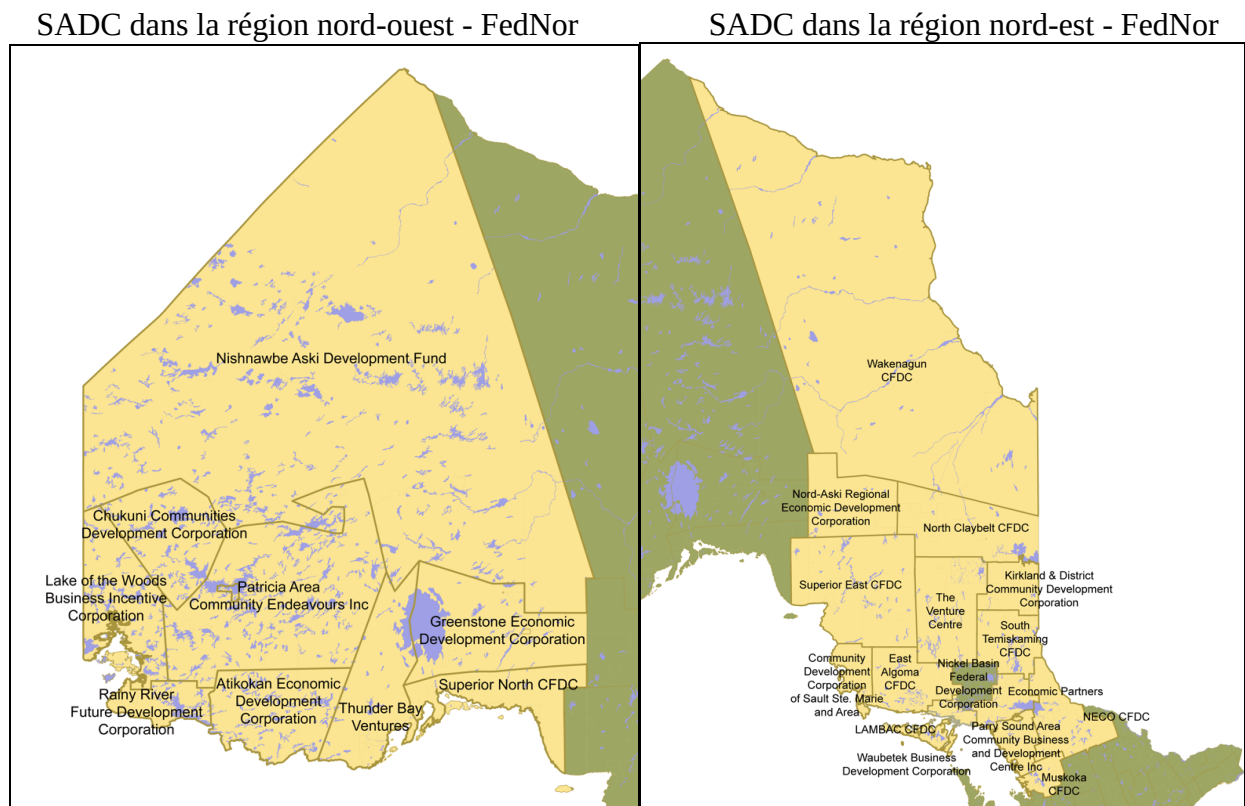
Les origines du PDC remontent au début des années 1970 avec la création des programmes locaux de stimulation de l'emploi tels le Programme d'aide à la création locale d'emploi (1973) et la Stratégie d'emploi communautaire (1975) géré par le ministère de l'Emploi et de l'Immigration. Dans les années 1980, l'aide aux entreprises locales était prodiguée par l'entremise de deux programmes communautaires : le Programme d'aide au développement local (1980) et le Programme d'aide à la création locale d'emploi (1983). Ces concepts ont été étendus en 1985 avec la création du Programme de développement des collectivités dans le cadre de la stratégie Planification de l'emploi. Le PDC était destiné aux collectivités aux prises avec des problèmes « chroniques » ou « aigus » de marché du travail et visait à fournir une suite de mesures pour aider les collectivités à planifier et à développer des solutions locales pour résoudre des problèmes locaux.

En 1995, le programme a été transféré à IC et aux ODR. IC s'acquitte de sa part de responsabilité par le biais de l'Initiative fédérale de développement économique pour le Nord de l'Ontario (FedNor). En août 2009, la responsabilité du PDC dans le Sud de l'Ontario a été transférée à l'Agence fédérale de développement économique pour le Sud de l'Ontario (FedDev) et,

conséquemment, l'établissement du budget pour le programme a été réparti proportionnellement entre le Sud et le Nord de l'Ontario.

En vertu du PDC actuel, FedNor offre une aide financière sous forme de contributions non remboursables à 24 sociétés locales à but non lucratif d'aide au développement des collectivités (SADC) dans le Nord de l'Ontario. Ces SADC sont des organismes indépendants qui emploient du personnel professionnel et qui sont dirigés par des conseils d'administration locaux formés de bénévoles. Veuillez vous reporter à la figure 1 pour la répartition des SADC dans le Nord de l'Ontario.

Figure 1 : Sociétés d'aide au développement des collectivités dans le Nord de l'Ontario



Ces SADC sont regroupées en trois réseaux :

1. Réseau de développement des collectivités du Canada – un organisme national.
2. Réseaux provinciaux et territoriaux – en Ontario, il s'agit de l'Association des sociétés d'aide au développement des collectivités de l'Ontario (ASADCO).
3. Réseaux régionaux – l'Ontario compte quatre réseaux régionaux (Nord-Ouest, Nord-Est, Est et Ouest) qui offrent tous un soutien semblable à leurs membres, en plus d'une approche régionale individualisée.

Le PDC offre un soutien financier aux SADC pour les aider à payer une partie des coûts de fonctionnement (les salaires, le loyer, les services publics, p. ex.). Ces contributions permettent aux SADC d'aider de petites et moyennes entreprises (PME), des entreprises sociales¹ et leurs collectivités locales à satisfaire aux objectifs du programme au moyen de quatre activités principales :

1. planification stratégique communautaire et développement socioéconomique – collaborer avec les collectivités en vue d'évaluer les problèmes locaux, d'établir des objectifs, de dresser des plans et de mettre en œuvre des stratégies visant le développement des infrastructures humaines, organisationnelles et physiques; appuyer l'entrepreneuriat, l'emploi et l'économie;
2. services aux entreprises – fournir différents services de conseils et de renseignements commerciaux aux PME et aux entreprises sociales (p. ex. des bibliothèques offrant des renseignements généraux sur les entreprises, des conseils sur l'élaboration d'un plan d'activités, le démarrage ou l'expansion d'une entreprise et la commercialisation ou un aiguillage vers un autre organisme pouvant fournir l'aide nécessaire);
3. accès au capital pour les PME et les entreprises sociales nouvelles et existantes (p. ex. prêts, garanties de prêts et participation au capital)²;
4. soutien aux projets communautaires et d'initiatives spéciales dans des domaines tels le tourisme, l'entrepreneuriat et les possibilités touchant les femmes, les jeunes et les Autochtones.

En plus des fonds fournis par le PDC pour couvrir les coûts de fonctionnement, les SADC reçoivent d'autres programmes FedNor un financement progressif et complémentaire à celui offert par le PDC. Par exemple, au besoin, grâce au Programme de développement du Nord de l'Ontario (PDNO), FedNor finance les SADC pour leur permettre de capitaliser les fonds d'investissement locaux. Les fonds d'investissement doivent être utilisés par les SADC pour offrir un accès au capital aux PME et aux entreprises sociales nouvelles et existantes. Ces prêts sont remboursables et prélèvent des taux d'intérêt d'au moins deux pour cent supérieurs au taux préférentiel. Lorsque les prêts sont remboursés, les SADC réinvestissent les fonds dans de nouveaux prêts aux PME et ainsi, les fonds originaux fournis par le gouvernement circulent continuellement dans les collectivités locales.

Au cours de la période d'évaluation, le PDNO a également financé les SADC en vertu d'autres priorités³. La Contribution pour initiatives locales (CIL) est l'une des sources de financement du PDNO destinées aux SADC qui contribuent à la réalisation de projets dotés d'objectifs de développement économique communautaire. Plus précisément, la CIL appuie des activités liées aux objectifs de développement économique communautaire qui produisent des résultats

¹ Une entreprise sociale est un organisme qui applique des stratégies commerciales afin de maximiser l'amélioration du bien-être humain et environnemental plutôt que de maximiser les profits des intervenants externes.

² Les SADC offrent une aide financière remboursable sous forme de prêts, garanties de prêt et participation au capital aux PME, incluant les entreprises sociales (*Conditions du PDC, annexe 2.1 ii*). Aux fins du rapport d'évaluation, le terme « prêt » ou « prêts » s'entend de l'un ou l'autre de ces types d'investissement.

³ Par exemple, Jeunes stagiaires, compétitivité régionale, mise en œuvre de l'ADE, aptitudes en gestion des affaires et réseautage.

mesurables à court et à moyen terme pour les collectivités et les entreprises de la région, notamment en collaborant avec les collectivités en vue d'évaluer les problèmes locaux, en établissant des objectifs, en dressant des plans et en mettant en œuvre des stratégies visant le développement des infrastructures humaines, organisationnelles et physiques et en appuyer l'entrepreneuriat, l'emploi et l'économie. Le tableau 1 présente la répartition des fonds affectés aux SADC par le PDNO.

Tableau 1 : Financement des SADC du Nord de l'Ontario par le PDNO, entre le 1^{er} avril 2008 et le 31 mars 2012

Formule de financement du PDNO	Valeur totale des contributions versées à l'ensemble des SADC
Contribution pour initiatives locales (CIL)	5,6 M\$
Capitalisation des fonds d'investissement des SADC	19,8 M\$
Autres priorités du PDNO	7,1 M\$
Total des fonds du PDNO affectés aux SADC	32,5 M\$

Outre le PDNO, les SADC peuvent recevoir du financement de FedNor par l'entremise de l'Initiative de développement économique (IDE) pour appuyer les activités de développement commercial et économique qui stimulent la croissance durable des communautés francophones dans le Nord de l'Ontario. Au cours de la période visée par l'évaluation, quatre SADC ont reçu un total de 0,8 million \$ par la voie de l'IDE.

Enfin, les SADC peuvent obtenir du financement d'autres sources comme le gouvernement de l'Ontario pour exécuter des programmes provinciaux et les administrations municipales pour appuyer la planification et le développement des collectivités locales.

Les réseaux provinciaux disposent de personnel et de bureaux spécialisés, tandis que les réseaux nationaux et régionaux sont logés dans des bureaux existants des SADC. Ces réseaux ont été mis en place pour favoriser une collaboration régulière entre les membres, notamment par le partage de produits et services (la formation en ligne, p. ex.), la facilitation des achats groupés en vue de réaliser des économies d'échelle, l'établissement d'une fonction de défense des intérêts et la facilitation de la communication entre les membres du réseau (bulletins et pratiques exemplaires, p. ex.). Ils tiennent généralement des réunions ordinaires au cours desquelles sont offerts des ateliers de formation en groupe et où les SADC peuvent discuter de problèmes communs et partager des pratiques exemplaires. Ces associations de réseaux reçoivent un appui financier par le biais du PDC et tirent des revenus des cotisations des membres, des conférences annuelles et d'autres activités.

1.2 Ressources du programme

Le financement total de FedNor en vertu du PDC s'élevait à quelque 72,98 millions \$ au cours de la période couverte par l'évaluation. Ce financement comprend à la fois les contributions aux SADC pour couvrir les coûts de fonctionnement et les frais administratifs de FedNor pour exécuter le programme (p. ex. le salaire des agents de programme fédéraux qui surveillent le rendement des SADC et leur respect à l'égard des conditions des accords de contribution, des déplacements et d'autres frais administratifs). Veuillez vous reporter au tableau 2 pour obtenir une répartition des fonds affectés au volet FedNor du PDC au cours de la période quinquennale couverte par l'évaluation.

**Tableau 2 : Profil de financement quinquennal du volet FedNor
du Programme de développement des collectivités**

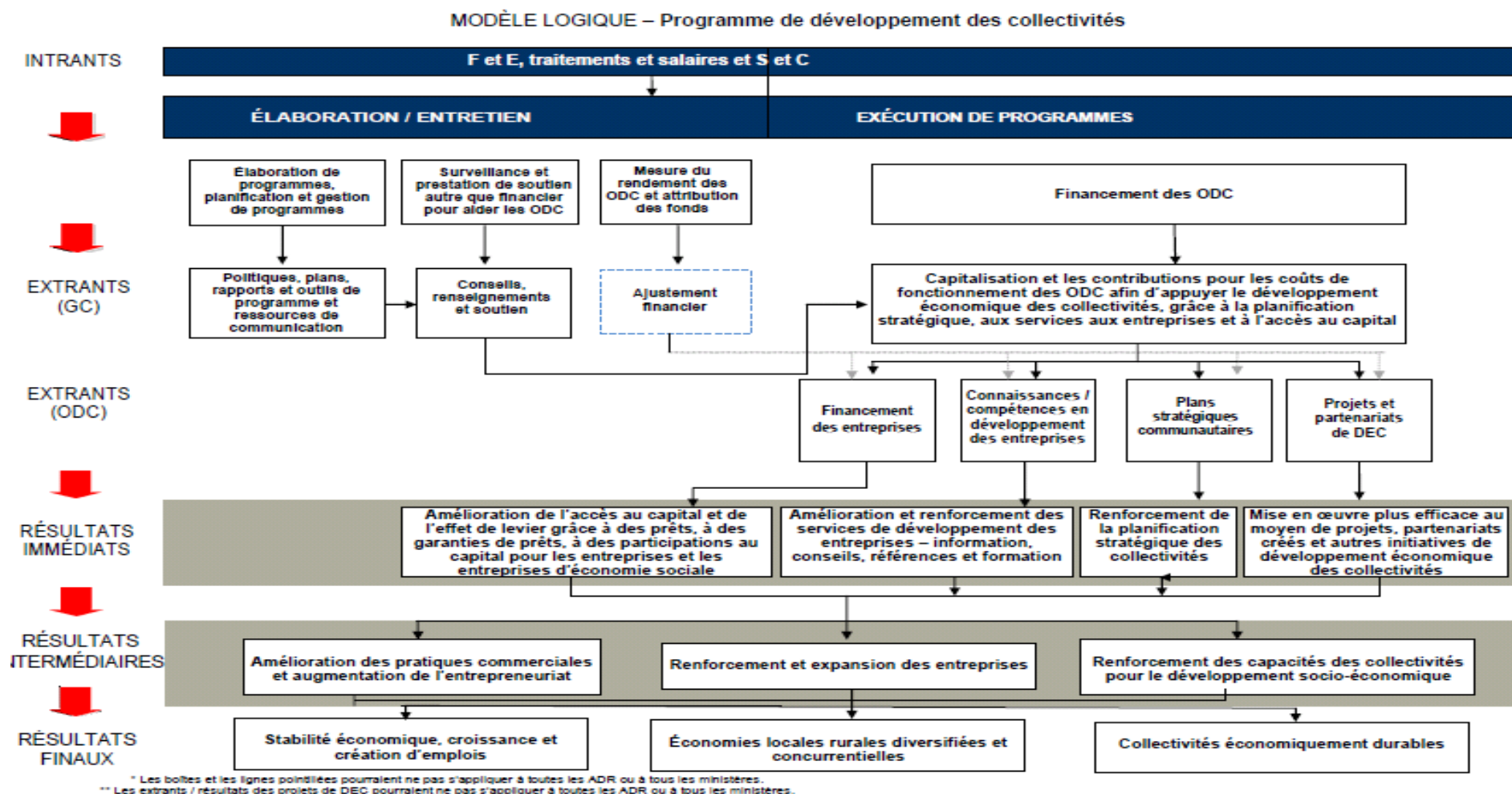
Programme de développement des collectivités Profil de financement global de FedNor (en millions de dollars)						
	2008-2009 ¹	2009-2010 ¹	2010-2011	2011-2012	2012-2013	Total
S et C	21,56	21,96 ²	8,44	8,44	8,44	68,84
F et E ²	1,29	1,29	0,52	0,52	0,52	4,14
Total	22,85	23,25	8,96	8,96	8,96	72,98
¹ Note : Les montants de financement en 2008-2009 et en 2009-2010 correspondant à l'ensemble du Programme de développement des collectivités avant la création de FedDev. En août 2009, l'allocation budgétaire d'Industrie Canada pour le Programme de développement des collectivités a été répartie de façon proportionnelle entre le Sud et le Nord de l'Ontario (60 % à FedDev et 40 % à FedNor).						
² Note : Les coûts de fonctionnement apparaissant dans ce tableau correspondent à ceux liés à l'exécution du Programme de développement des collectivités (coûts d'évaluation, données de Statistique Canada, mise en œuvre de la stratégie de mesure du rendement, salaire des agents de FedNor) et n'incluent pas les coûts associés aux activités des SADC qui sont compris dans les coûts de S et C du programme.						

1.3 Modèle logique

Un modèle logique est une représentation visuelle qui relie les activités, les extrants et les résultats pertinents à un programme. Il constitue un outil visuel et systématique pour illustrer la théorie du programme, et démontre logiquement la façon dont il est possible d'en réaliser les objectifs. Il offre également la base pour l'établissement de la mesure du rendement et des stratégies d'évaluation, y compris la matrice d'évaluation.

Un modèle logique a été élaboré par un Comité national sur la stratégie de mesure du rendement du PDC qui représente tous les ministères responsables du PDC. Ce modèle logique fait l'objet de la figure 2 et fait la distinction entre les activités et les extrants des ministères qui financent et administrent le programme (y compris IC) et ceux des organismes de développement des collectivités (les SADC).

Figure 2 : Modèle logique du Programme de développement des collectivités



2.0 MÉTHODE

La présente section fournit de l'information sur la stratégie, l'objectif et la portée de l'évaluation, les enjeux précis de l'évaluation et les questions qui ont été abordées, les méthodes de collecte des données ainsi que les limites des données pour l'évaluation.

2.1 Stratégie

Une stratégie de mesure du rendement du PDC a été élaborée par un Comité national sur la stratégie de mesure du rendement du PDC qui représente tous les ministères responsables. Cette stratégie de mesure du rendement qui a d'abord été approuvée par tous les ministères responsables du PDC en octobre 2010 comprend le modèle logique contenu dans le présent document ainsi qu'une stratégie d'évaluation. Le comité a ensuite approuvé une stratégie révisée en janvier 2013, sur laquelle est fondée la présente évaluation.

La stratégie d'évaluation du PDC a été développée en fonction de la dernière évaluation du PDC (2008) et des enseignements tirés de ce processus. Les ministères responsables ont convenu d'appliquer dans l'ensemble des ministères un cadre commun d'évaluation nationale suffisamment souple pour tenir compte des différences régionales en matière de programmes.

2.2 Objectifs et portée

Cette évaluation a pour but d'aborder deux questions fondamentales, soit le rendement et la pertinence conformément à la *Directive sur la fonction d'évaluation*. L'évaluation couvre la période allant d'avril 2008 à mars 2013.

2.3 Questions d'évaluation

Comme l'énonce la Stratégie nationale de mesure du rendement du PDC, toutes les évaluations du PDC devaient porter sur les questions suivantes concernant la pertinence et le rendement :

Pertinence

1. Existe-t-il toujours un besoin pour le PDC?
2. Dans quelle mesure les objectifs du PDC s'harmonisent-ils avec : i) les résultats stratégiques ministériels, ii) les priorités et les stratégies fédérales?
3. Dans quelle mesure les objectifs du PDC s'harmonisent-ils avec les activités, les rôles et les responsabilités du gouvernement fédéral? Le PDC complète-t-il d'autres programmes gouvernementaux ou services du secteur privé, les chevauche-t-il ou encore fait-il double emploi avec ceux-ci?

Rendement

4. Quelles auraient été les conséquences de l'absence de financement du PDC pour le démarrage, la survie et la croissance des entreprises, et pour la planification et le développement stratégique de la collectivité?
5. Dans quelle mesure les résultats immédiats, intermédiaires et ultimes du PDC ont-ils été atteints?
6. Quelles barrières empêchent l'atteinte des résultats à court, moyen et long terme du PDC, et dans quelle mesure parvient-on à les atténuer?
7. Dans quelle mesure les structures de mesure du rendement et de reddition de comptes du PDC sont-elles efficaces pour faire état des résultats du PDC?
8. Dans quelle mesure le PDC est-il efficace si l'on tient compte des résultats atteints? Existe-t-il des moyens plus rentables d'atteindre les résultats escomptés?
9. Est-ce que les taux de perte sur prêts des SADC sont acceptables? Est-ce que le niveau de risque est acceptable pour les SADC?

2.4 Approche

La présente évaluation repose sur les résultats prévus du programme, tels qu'ils ont été définis dans les documents fondamentaux et dans le modèle logique. L'évaluation a été gérée par la Direction générale de la vérification et de l'évaluation (DGVE) d'Industrie Canada.

2.5 Méthodes de collecte des données

Des données quantitatives aussi bien que qualitatives ont été recueillies pour servir de sources multiples de données qui ont ensuite été intégrées à une triangulation des constatations afin d'appuyer les conclusions et les recommandations.

Les méthodes de collecte des données énoncées dans la Stratégie nationale de mesure du rendement du PDC étaient les suivantes :

- examen des documents
- examen de la documentation spécialisée
- entrevues
- sondage auprès des clients des SADC
- analyse des données
- études de cas

Examen des documents

L'examen des documents visait à mieux comprendre le PDC et à obtenir un aperçu du rendement du programme. Parmi les principaux documents figuraient des rapports ministériels, des présentations au Conseil du Trésor, la documentation sur le PDC, des bulletins d'orientation, des formulaires et des modèles, des rapports sur le PDC, des rapports de vérification du PDC, la documentation sur FedNor, des discours du Trône et des budgets fédéraux.

Examen de la documentation spécialisée

L'examen de la documentation spécialisée portait sur les questions de l'évaluation, soit la pertinence et le rendement. En ce qui concerne la pertinence, l'examen portait essentiellement sur la nécessité de maintenir le programme, y compris les défis que doivent relever les collectivités rurales, la situation économique du Nord de l'Ontario, les capacités de la collectivité en matière de développement économique, le démarrage et l'expansion d'entreprises, l'accès au capital des PME et la disponibilité de programmes similaires ou complémentaires au PDC.

L'examen de la documentation couvrait les questions de l'évaluation portant sur le rendement, y compris les retombées économiques du PDC, les pratiques exemplaires pour favoriser le développement et l'expansion d'entreprises en milieu rural et les pratiques exemplaires pour appuyer la planification et le développement stratégiques des collectivités.

Entrevues

Les entrevues avaient pour objectif de recueillir de l'information détaillée, notamment des opinions, des explications et des faits liés aux questions de l'évaluation. Les entrevues ont été conçues de manière à obtenir une rétroaction qualitative d'un large éventail de répondants. Les entrevues se sont déroulées au téléphone dans la plupart des cas.

Au total, 72 entrevues⁴ ont été menées auprès des répondants suivants :

- membres du personnel du programme (10);
- experts en la matière (3 universitaires et 1 expert-conseil);
- représentants d'associations de DC provinciales ou d'un réseau régional (3);
- fonctionnaires du gouvernement provincial (3);
- représentants d'autres programmes de prêts fédéraux (1);
- SADC (24);
- partenaires communautaires (27).

Sondage auprès de la clientèle des SADC

La DGVE a conçu et mené un sondage Web à l'intention des bénéficiaires de prêts et des clients des services-conseils. Les clients qui ont eu recours aux services d'une SADC au cours des

⁴ Il convient de noter que quatre des sondages auprès des SADC et 11 auprès des partenaires communautaires ont été menés dans le cadre des études de cas.

cinq dernières années ont été invités à participer au sondage, lequel s'intéressait à leur perception à savoir si le programme avait répondu à leurs besoins, de quelle manière il les avait aidés et quels en avaient été les résultats, et visait à obtenir leur point de vue sur les améliorations qui pourraient être apportées au programme.

Chaque SADC a produit une liste de clients incluant leurs coordonnées (téléphone et adresse électronique). Les SADC ont recensé 4 184 clients desservis au cours de la période de cinq ans visée par l'évaluation. Selon ce nombre de clients, il fallait un échantillon de 352 clients pour obtenir un niveau de confiance de 95 % avec une marge d'erreur de ± 5 %.

Les SADC et la DGVE ont pu obtenir l'adresse électronique de 2 137 clients qui ont été invités à participer au sondage. Par conséquent, 434 personnes ont répondu au sondage⁵, ce qui constitue un taux de réponse d'environ 20 %. Cet échantillon final dépassait celui requis pour obtenir le niveau de confiance et la marge d'erreur nécessaires ainsi que la représentation significative de toutes les SADC.

Analyse des données – FedNor/SADC

On a examiné les données sur le fonctionnement, sur la surveillance du rendement et les données financières compilées par FedNor, de même que celles compilées par les SADC (données tirées des rapports semestriels des SADC, des rapports annuels de rendement et des états financiers). L'analyse des données avait pour but de documenter les coûts, les niveaux d'activité, les extrants et les résultats associés au PDC.

Analyse des données – Statistique Canada

L'analyse des données avait pour but d'évaluer la nécessité du programme en comparant les profils des SADC des populations plus nombreuses de l'Ontario et d'évaluer le rendement des entreprises appuyées par le programme par rapport aux entreprises non appuyées.

Dans le cadre de la Stratégie nationale de mesure du rendement du PDC, FedNor et les ODR ont demandé à Statistique Canada d'extraire des données en vue de comparer le rendement des clients appuyés par le PDC à celui des clients non appuyés dans les régions desservies par chacune des SADC. Les comparaisons portaient sur des paramètres tels la croissance de l'emploi, l'augmentation du chiffre d'affaires et le taux de survie des entreprises. Trois extractions de données ont été effectuées dans les périodes 2004-2009, 2005-2010 et 2006-2011.

Études de cas

Les études de cas visaient à répondre aux questions de l'évaluation portant sur l'atteinte de résultats immédiats, intermédiaires et ultimes. Elles ont également permis d'obtenir :

- des renseignements sur l'environnement opérationnel des SADC et sur le processus de réalisation des projets;

⁵ Vingt-six autres sondages ont été remplis en partie.

- des exemples qui illustrent la théorie du programme (c.-à-d. non seulement s'il y a eu des résultats, mais de quelle manière les activités et les extrants contribuent à l'obtention des résultats attendus);
- les défis posés et les enseignements tirés.

Afin d'obtenir des résultats représentatifs de l'analyse intercas, ainsi qu'un éventail d'exemples explicatifs visant à étayer d'autres sources de données, cinq SADC ont été retenues pour l'étude de cas. Parmi les critères de sélection en vue de l'étude de cas figuraient la représentation géographique (soit les deux régions du Nord de l'Ontario), les activités de développement économique communautaire, la population des Premières nations, le niveau de chômage, la densité de population, la planification stratégique des collectivités, le soutien aux projets communautaires et d'initiatives spéciales, l'importance relative (c.-à-d. la valeur pécuniaire des projets) ainsi que la nature et la portée des partenariats avec d'autres organismes communautaires.

Les cinq SADC retenues en fonction de ces critères sont les suivantes :

- Fonds de développement Nishnawbe Aski (le bureau principal est situé à Thunder Bay, mais la SADC est responsable de plusieurs petites collectivités du Nord-Ouest de l'Ontario);
- Centre de développement communautaire d'Algoma-Est, Blind River;
- Société d'aide au développement des collectivités de North Claybelt, Kapuskasing;
- Thunder Bay Ventures, Thunder Bay;
- Société du développement économique de Greenstone, Geraldton.

Les études de cas comportaient les activités suivantes :

- étude des documents (p. ex. le plan stratégique des collectivités);
- examen des données du programme fournies par les SADC (p. ex. portefeuille de prêts et projets de développement économique communautaire);
- examen des données économiques en provenance de Statistique Canada;
- entrevues avec le personnel et les membres du conseil d'administration des SADC;
- entrevues avec des représentants des collectivités;
- visites des bénéficiaires de prêts et des clients des services-conseils;
- visites des partenaires en développement économique communautaire.

2.6 Limites

Les limites de l'évaluation étaient les suivantes :

- *Données socioéconomiques sur les services des SADC* : le développement de profils socioéconomiques des services des SADC exige des totalisations personnalisées. Au moment de l'étude, les totalisations personnalisées établies à partir des données du recensement de 2011 sur les services des SADC n'étaient pas encore disponibles. Afin de limiter cette contrainte, l'évaluation a couvert les 12 divisions de recensement considérées comme comprenant le Nord de l'Ontario.

- *Disponibilité des coordonnées des clients* : près de la moitié des clients recensés pour la période couverte par l'évaluation n'avait pas d'adresse électronique, ce qui a limité le nombre de répondants potentiels au sondage. Afin de limiter cette contrainte, pour les SADC sous-représentées, les clients pour lesquels on avait un numéro de téléphone, mais pas d'adresse électronique ont été invités par téléphone à soumettre une adresse électronique et à participer au sondage.
- *Représentation autochtone dans le sondage auprès des clients* : la représentation des clients autochtones appartenant aux groupes cibles du sondage était considérablement plus basse que pour l'ensemble de la population (8 % c. 14 %). En général, les SADC desservant une clientèle autochtone plus vaste étaient également sous-représentées. Encore une fois, afin de limiter cette contrainte, pour les SADC sous-représentées, les clients pour lesquels on avait un numéro de téléphone, mais pas d'adresse électronique ont été invités par téléphone à soumettre une adresse électronique et à participer au sondage.

3.0 CONSTATATIONS

3.1 Pertinence

3.1.1 Existe-t-il toujours un besoin pour le PDC?

Principale constatation : La situation économique dans le Nord de l'Ontario et les obstacles auxquels se heurtent les petites entreprises de cette région laissent croire qu'il existe toujours un besoin pour le PDC. Il semble exister un besoin constant à l'égard de l'accès au capital et des services aux entreprises dans les SADC, tandis que le besoin pour la participation du gouvernement fédéral en matière de planification stratégique et de développement économique des collectivités varie d'une SADC à une autre.

Le Nord de l'Ontario s'étend sur plus de 800 000 kilomètres carrés. Quoiqu'il couvre près de 90 % de la superficie de la province de l'Ontario, sa population d'environ 803 866 habitants ne représente que 6 % de la population de la province.⁶ La population rurale du Nord de l'Ontario représente 31,4 % de la population totale du Nord, tandis que dans le Sud de l'Ontario, seulement 14,1 % de la population vit en milieu rural.⁷ Compte tenu de leur éloignement des centres urbains, les zones rurales doivent surmonter des obstacles particuliers en matière de stimulation de la croissance de l'entrepreneuriat, ce qui augmente les coûts liés au transport et aux télécommunications et réduit l'accès aux marchés et aux possibilités de faire des économies d'échelle.⁸

Un grand nombre de collectivités du Nord demeurent dépendantes des industries primaires, comme l'exploitation minière et la foresterie. Ces secteurs représentaient près de 6,3 % du nombre total d'emplois dans le Nord en 2011, comparativement à seulement 0,5 % pour l'ensemble de la province. Ces zones sont par conséquent particulièrement tributaires de la baisse de la demande du marché ou des fermetures.⁹ Entre 1988 et 2011, le nombre d'emplois dans le Nord a beaucoup fluctué comparativement à l'ensemble de la province où il a augmenté régulièrement entre 1993 et 2008.¹⁰ En moyenne, par le passé, le taux de chômage du Nord de l'Ontario dépassait de deux points celui de la province. Cet écart a diminué ces dernières années et en 2012, le taux de chômage du Nord de l'Ontario était inférieur (7,2 %) à celui de la province (7,8 %).¹¹

Bien que la situation de l'emploi se soit améliorée dans le Nord de l'Ontario au cours de la dernière décennie, les niveaux moyens de revenu demeurent en deçà de ceux du reste de la province et du pays. Le tableau 3 présente les données sur le revenu des 12 divisions de recensement considérées comme comprenant le Nord de l'Ontario. Ces données indiquent que le

⁶ Ministère du Développement du Nord et des Mines. *Profil du Nord de l'Ontario*, novembre 2012, p.1.

⁷ Ministère du Développement du Nord et des Mines. *Profil du Nord de l'Ontario*, novembre 2012, p.2.

⁸ Jason Henderson. *Building the Rural Economy with High-Growth Entrepreneurs*, 2002, Federal Reserve Bank of Kansas City, pp. 55,56.

⁹ Ministère des Ressources humaines et du Développement social Canada. Bulletin sur le marché du travail - Ontario : Avril 2013 (Édition trimestrielle), p. 9.

¹⁰ Ministère du Développement du Nord et des Mines. *Profil du Nord de l'Ontario*, novembre 2012, pp. 2,3.

¹¹ Statistique Canada. Enquête sur la population active.

revenu moyen des résidents du Nord de l'Ontario était inférieur de 10 % par rapport à l'Ontario et de 6 % par rapport au Canada. La situation était plus marquée dans certaines divisions de recensement, comme Manitoulin où le revenu moyen était près de 30 % inférieur à celui de la province.

Tableau 3 : Profil de revenu du Nord de l'Ontario en 2011

Région	Revenu moyen	Écart par rapport à l'Ontario	Écart par rapport au Canada
Algoma	36 406 \$	-14 %	-10 %
Cochrane	39 446 \$	-7 %	-3 %
Greater Sudbury	40 874 \$	-3 %	1 %
Kenora	37 515 \$	-11 %	-8 %
Manitoulin	29 932 \$	-29 %	-26 %
Muskoka	36 965 \$	-13 %	-9 %
Nipissing	37 139 \$	-12 %	-9 %
Parry Sound	35 024 \$	-17 %	-14 %
Rainy River	36 867 \$	-13 %	-9 %
Sudbury	36 273 \$	-14 %	-11 %
Thunder Bay	38 856 \$	-8 %	-4 %
Timiskaming	34 481 \$	-18 %	-15 %
Nord de l'Ontario	38 027 \$	-10 %	-6 %
Ontario	42 264 \$		
Canada	40 650 \$		

Source : Statistique Canada, Enquête nationale auprès des ménages, 2011

Les documents laissent entendre que l'entrepreneuriat peut contribuer à favoriser la croissance économique globale. Selon Cumming, Johan et Zhang, comme on croit depuis longtemps que l'entrepreneuriat a un effet positif sur la croissance économique, les gouvernements ont souvent mis en place des politiques et programmes en vue de favoriser sa croissance.¹² Les gouvernements peuvent également favoriser la croissance entrepreneuriale pour tenter d'améliorer la situation économique dans certaines régions du pays aux prises avec une croissance économique stagnante ou déclinante ou des niveaux de revenu inférieurs.

Siemens évoque également certaines difficultés que doivent surmonter les entreprises rurales, plus précisément le fait qu'elles doivent souvent fonctionner sans infrastructure d'affaire standard comme des banques, une connexion Internet à large bande, un réseau de transport

¹² Douglas Cumming, Sofia Johan, Minjie Zhang. *Economic Impact of Entrepreneurship: Comparing International Datasets*, 2013, York University, pp. 6,7.

pleinement développé, ce qui entraîne des engagements en coûts et en temps supérieurs à ceux des entreprises urbaines.¹³

Accès au capital et aux services aux entreprises

Les documents laissent entendre qu'il y a un marché de financement par emprunt pour certains types d'entreprises au Canada. Plus particulièrement, selon une étude d'Industrie Canada de 2013 fondée sur des sondages effectués en 2000, 2001, 2004, 2007, 2009 et 2010, « les jeunes entreprises ont plus de difficultés à accéder au financement par emprunt que les entreprises plus anciennes. Cela tient probablement aux antécédents plus récents, aux équipes de gestion dont les membres sont plus jeunes et moins expérimentés et aux risques de défaut de paiement plus élevés. [...] Ces observations appuient donc l'hypothèse voulant qu'il existe des lacunes partielles en matière de financement pour des types particuliers d'entreprises, notamment les petites entreprises, les jeunes entreprises et les entreprises à forte intensité de R-D au Canada ». ¹⁴ L'Enquête sur le financement et la croissance des petites et moyennes entreprises menée par Industrie Canada en 2011 démontre la gravité de la situation dans le Nord de l'Ontario. L'enquête a révélé que 22,5 % des PME du Nord de l'Ontario considéraient l'« obtention de financement » comme un problème important pour la croissance de leur entreprise, comparativement à 17,7 % des PME en Ontario et à 16,8 % des PME dans l'ensemble du Canada.

Les études de cas démontrent également la difficulté d'obtenir des prêts auprès d'établissements traditionnels, alors que la plupart des clients de prêts et membres du personnel des SADC ont évoqué la nécessité du PDE pour accéder au capital, en raison de la rigidité des banques à l'égard de leurs critères de prêts. Par exemple, les répondants de toutes les catégories dans quatre études de cas sur cinq ont mentionné que les banques locales hésitaient à consentir des prêts à certains secteurs dits en ralentissement parce qu'on les considérait trop risqués, plus particulièrement le secteur forestier. Dans deux études de cas, le personnel des SADC et les clients de prêts ont mentionné que les banques locales étaient souvent disposées à appuyer des entreprises locales en leur accordant un prêt, mais se voyaient dans l'impossibilité de leur offrir l'aide nécessaire parce que les demandes acheminées au siège social aux fins d'approbation finale étaient par la suite refusées. Les études de cas ont démontré la nécessité d'un programme tel le PDC dans le Nord de l'Ontario afin que les décisions de prêts soient prises localement par des responsables des prêts qui comprennent le contexte économique de la collectivité.

Selon le sondage auprès des clients, 75 % des clients qui cherchent à obtenir du financement d'une SADC pour démarrer une entreprise et 70 % de ceux qui cherchent à obtenir du financement pour maintenir ou développer une entreprise ont déjà sollicité des fonds auprès d'autres sources. Parmi les clients ayant déjà sollicité du financement auprès d'autres sources, 55 % de ceux en démarrage d'entreprise et 66 % de ceux en maintien ou en développement d'entreprise n'ont pas réussi à obtenir des fonds auprès d'une autre source.

¹³ Lynn Siemens. Challenges. « Responses and Available Resources: Success in Rural Small Businesses », *Journal of Small Business and Entrepreneurship*, 23 (1), 2010, pp. 65, 66.

¹⁴ Daniel Seens. *Accès des petites entreprises au financement : taux de demande et d'approbation, taux d'intérêt et exigences en matière de garantie (2000-2010)*, Industrie Canada, 2013, pp. 11,13.

Selon certains répondants, les banques à charte continuent de fermer de petites succursales rurales et l'accès au crédit aux entreprises est extrêmement serré, en particulier dans certains secteurs comme le secteur forestier. De plus, les administrateurs et les membres des conseils d'administration des SADC ont indiqué que l'absence de financement du PDC aurait un effet dévastateur sur le démarrage, la survie et la croissance des entreprises, et plusieurs ont affirmé expressément qu'un grand nombre d'entreprises n'existeraient pas sans le PDC.

Le tableau 4 décrit brièvement les principaux services offerts aux entreprises par les SADC que les clients ont perçus comme un besoin dans le cadre du sondage d'évaluation de 2013. Les quatre premiers services comprennent les services aux entreprises¹⁵ offerts par les SADC. Bien que le financement soit le principal besoin, 91 % des clients de prêts croient que leur collectivité a besoin de chacun des services offerts par les SADC.

Tableau 4 : Niveau de besoin relatif aux services aux entreprises offerts par les SADC

Type de service	Mesure dans laquelle la collectivité a besoin des services des SADC	
	Grande mesure	Certaine mesure
Renseignements commerciaux	62 %	30 %
Aiguillage des entreprises	59 %	30 %
Conseils aux entreprises	63 %	27 %
Cours ou séminaires de formation	62 %	29 %
Financement d'entreprises	74 %	17 %

Source : Sondage de 2013 auprès des clients des SADC

Il convient de noter que le personnel d'IC a indiqué que d'autres sources de services aux entreprises sont souvent disponibles dans les grands centres urbains, ce qui réduit la nécessité pour les SADC d'offrir ce type de services dans ces régions.

Développement économique et planification stratégique des collectivités

Tous les partenaires communautaires interviewés jugeaient nécessaires le développement économique et la planification stratégique des collectivités, et ont indiqué qu'il existe toujours un besoin pour les services offerts par les SADC. Selon plusieurs, ces services sont d'autant plus importants dans les collectivités de petite taille ou rurales qui n'ont pas la capacité de les offrir.

D'après les entrevues menées auprès des administrateurs et membres des conseils d'administration des SADC ainsi que des membres du personnel d'IC, la nécessité d'intervention des SADC dans le développement économique et la planification stratégique des collectivités varie d'une SADC à une autre et dépend grandement de la capacité de la collectivité à entreprendre de telles activités (allant d'aucune responsabilité à l'égard de la planification

¹⁵ Les renseignements commerciaux s'adressent de manière générale à toutes les entreprises, le service d'aiguillage permet de diriger les clients vers d'autres organismes qui offrent les services recherchés, les conseils visent des conseils précis sur l'entreprise du client et les cours ou séminaires de formation sont offerts à des groupes de clients.

stratégique à certains endroits à un rôle de premier plan à certains autres). Les grandes populations, notamment, disposent souvent de capacités suffisantes, tandis que les petites localités ou les collectivités rurales éloignées n'en ont peu sinon aucune. Le personnel d'IC a indiqué que la marge de manœuvre du PDC permet aux SADC d'orienter leurs activités et leurs ressources vers des activités qui auront le plus d'impact sur leurs collectivités. Les études de cas appuient cette constatation : une SADC en milieu urbain n'a joué aucun rôle dans la planification stratégique de sa collectivité, tandis qu'une autre SADC ayant toujours participé très activement aux activités de planification stratégique est désormais reléguée à un rôle plus secondaire en raison d'une résurgence des ressources dans la municipalité et de la capacité de cette dernière à diriger l'activité. Grâce à la souplesse du PDC, la SADC en question s'est réorientée vers des activités de financement et de sensibilisation et de conseils auprès des entreprises, tels des séminaires pour gens d'affaires, afin de s'adapter aux besoins de sa collectivité.

3.1.2 Dans quelle mesure les objectifs du PDC s'harmonisent-ils avec : i) les résultats stratégiques ministériels, ii) les priorités et les stratégies fédérales?

Principale constatation : Le PDC s'harmonise avec les priorités du gouvernement en matière de soutien au développement économique des collectivités des régions rurales grâce à une approche communautaire d'appui aux petites entreprises. Il s'harmonise également avec les résultats stratégiques et les activités d'IC liés au développement économique communautaire et à la création d'entreprises et de collectivités canadiennes concurrentielles.

Les objectifs du PDC visant à favoriser la stabilité et la croissance économiques et la création d'emplois, à aider à créer des économies locales rurales diversifiées et concurrentielles et à soutenir la création de collectivités économiquement viables sont conformes aux priorités fédérales. Au cours de la période visée par l'évaluation, le gouvernement n'a cessé de déclarer avoir pour priorité d'assurer la compétitivité des économies rurales et d'établir des collectivités économiquement durables grâce à une approche communautaire d'appui aux petites entreprises. Il convient de noter que le budget de 2010 prévoyait un financement additionnel permanent pour le PDC, ce qui témoignait de l'engagement à long terme du gouvernement à l'égard du développement des économies rurales. Les budgets suivants ont réitéré l'importance accordée par le gouvernement au développement économique régional et l'appui de ce dernier aux collectivités rurales. De plus, les récentes déclarations du ministre au sujet de FedNor témoignent des efforts soutenus en matière d'aide aux petites entreprises en vue développer plus à fond les collectivités du Nord de l'Ontario.

Le tableau 5 présente quelques extraits d'un récent communiqué de presse et des derniers budgets et discours du Trône qui témoignent de l'importance qu'accorde le gouvernement au développement économique rural.

**Tableau 5 : Extraits clés de communiqués, de budgets fédéraux
et de discours du Trône (DT)**

Source	Citations	Analyse
Communiqué de presse, 22 novembre 2013	« L'honorable Greg Rickford, ministre d'État pour les Sciences et la Technologie et pour FedNor et ministre responsable du Cercle de feu, a annoncé aujourd'hui un investissement du gouvernement du Canada visant à soutenir les petites entreprises, les initiatives jeunesse et l'innovation, ainsi qu'à attirer des investissements du secteur privé dans le Nord de l'Ontario. » « Notre gouvernement est fier d'appuyer les initiatives qui créent des emplois et qui permettent aux collectivités du Nord de l'Ontario à se développer grâce à des possibilités de développement économique, a affirmé le ministre Rickford. »	Témoigne de la priorité actuelle du gouvernement concernant l'appui au secteur de la petite entreprise et le développement des collectivités du Nord de l'Ontario.
DT 2013	« Notre gouvernement a et aura toujours pour priorité absolue de créer des emplois et de stimuler la croissance économique. [...] Les Canadiens savent que ce sont les entreprises qui créent des emplois. » « Après avoir équilibré le budget, notre gouvernement étudiera des moyens d'offrir d'autres allègements fiscaux aux petites entreprises qui créent de l'emploi. »	Témoigne du soutien continu du gouvernement à l'égard des petites entreprises et de l'incidence qu'ont les entreprises sur la croissance de l'emploi.
Budget 2013	Le Plan d'action économique de 2013 a souligné la priorité d'« appuyer les familles et les collectivités en élargissant les possibilités pour les Canadiens de réussir et de jouir d'une qualité de vie élevée. » « La création d'emplois constitue la principale priorité du gouvernement. Compte tenu du rôle important des petites entreprises comme source de nouveaux emplois dans l'économie canadienne, le Plan d'action économique de 2013 propose de bonifier et de prolonger pour	Témoigne de l'engagement continu du gouvernement à soutenir les collectivités. Démontre l'importance du secteur de la petite entreprise et son impact sur l'économie canadienne.

Source	Citations	Analyse
	un an le crédit temporaire à l'embauche pour les petites entreprises. »	
Budget 2011	« La vigueur du Canada est étroitement liée à la santé, au dynamisme et à la diversité des collectivités du pays. En soutenant les collectivités urbaines et rurales et en mettant notre culture en valeur, on contribue à ce que le Canada demeure l'un des meilleurs endroits où vivre au monde. »	Témoigne de la priorité constante qu'accorde le gouvernement aux collectivités rurales et urbaines.
2011 DT	« Les communautés sont les mieux placées pour surmonter leurs défis particuliers, mais le gouvernement peut contribuer à créer les conditions qui leur permettront, ainsi qu'aux industries qui les soutiennent de réussir. »	Réitère l'engagement du gouvernement à l'égard d'une approche communautaire visant à relever les défis économiques locaux.
Budget 2010	« Le budget de 2010 renouvelle le financement d'un certain nombre de programmes, dont les suivants : • 11 millions de dollars par année, en financement permanent, pour le Programme de développement des collectivités, qui soutient le développement économique local dans les régions rurales du Canada. »	L'augmentation des fonds consacrés au PDC témoigne du soutien continu du gouvernement à l'égard du PDC afin de promouvoir le développement communautaire et économique des collectivités rurales.
Budget 2009	Le budget a prévu le financement de nouveaux ODR dans le Sud et le Nord de l'Ontario.	Témoigne de l'appui constant du gouvernement au développement économique régional.

Le soutien accordé au PDC s'harmonise également avec les priorités d'IC relevant de l'activité de programme Développement économique des collectivités de l'architecture d'alignement des programmes d'Industrie Canada. Cette activité de programme a pour objectif principal de renforcer l'économie du Nord de l'Ontario en finançant, au moyen d'ententes de contribution, des projets de développement économique et communautaire entrepris par les secteurs public et privé et les organisations sans but lucratif. Cette orientation rejoint les objectifs du PDC visant à favoriser la stabilité et la croissance économiques et la création d'emplois, à aider à créer des économies locales rurales diversifiées et concurrentielles et à soutenir la création de collectivités économiquement viables. Cette activité de programme contribue au résultat stratégique 3 : Les entreprises et les collectivités canadiennes sont compétitives, qui correspond également aux objectifs du PDC.

3.1.3 Dans quelle mesure les objectifs du PDC s'harmonisent-ils avec les activités, les rôles et les responsabilités du gouvernement fédéral? Le PDC complète-t-il d'autres programmes gouvernementaux ou services du secteur privé, les chevauche-t-il ou encore fait-il double emploi avec ceux-ci?

Principale constatation : Le soutien qu'offre le PDC aux SADC cadre avec les rôles et les responsabilités du gouvernement fédéral visant à appuyer le développement économique régional en Ontario, en concentrant les efforts sur les petites et moyennes entreprises et sur la valorisation des capacités d'entreprise. Malgré le grand nombre d'intervenants dans le développement économique régional du Nord de l'Ontario, la plupart des services offerts par les SADC viennent compléter ceux qui sont fournis par d'autres organismes. Lorsqu'il existe un risque de chevauchement, les SADC coordonnent leurs efforts avec ceux de leurs partenaires afin d'éviter les doubles emplois.

Les documents laissent entendre que les gouvernements fédéral et provinciaux ainsi que les administrations municipales ont tous un rôle à jouer dans le développement économique des collectivités. Par exemple, Conteh a conclu qu'« au Canada, bien que la Constitution concède de plein droit aux gouvernements provinciaux la responsabilité de la politique de développement économique, dans la pratique, cette responsabilité est partagée entre le centre fédéral (à Ottawa) et ses unités constituantes dans les différentes capitales provinciales. De plus, bien qu'au Canada les municipalités soient des "créations" des provinces, elles assument en réalité une plus grande responsabilité à l'égard de la politique, de même que de l'autonomie et de la discrétion qui en découlent, y compris la gouvernance du développement économique local ».¹⁶

Au plan fédéral, les objectifs du PDC sont visés par la *Loi sur le ministère de l'Industrie* de 1995. En vertu de cette loi, les pouvoirs et fonctions du ministre de l'Industrie s'étendent aux domaines liés aux « petites entreprises »¹⁷ et le ministère a des responsabilités liées au développement économique régional en Ontario.¹⁸ La *Loi* prévoit en outre que le ministre, dans l'exercice de ses pouvoirs relatifs au développement économique régional, « concentre les efforts sur les petites et moyennes entreprises et sur la valorisation des capacités d'entreprise ».¹⁹ Enfin, la *Loi* stipule que le ministre peut fournir et coordonner des services favorisant le développement économique régional en Ontario et concevoir, recommander, coordonner, diriger, favoriser et mettre en œuvre des programmes et des opérations liés au développement économique régional en Ontario.²⁰

Beaucoup d'acteurs entrent en jeu dans le développement économique régional des collectivités rurales du Nord de l'Ontario ou dans le financement des petites entreprises, y compris des organismes fédéraux, provinciaux et municipaux/communautaires. Au cours de la période visée par l'évaluation, le PDNO a investi 32,5 millions de dollars dans les SADC pour satisfaire ses

¹⁶ Charles Conteh. « Changing Trends in Regional Economic Development Policy Governance: The Case of Northern Ontario, Canada », 2013, *International Journal of Urban and Regional Research*, 37 (4), p. 1419, 1420.

¹⁷ Alinéa 4(1)(a) de la *Loi sur le ministère de l'Industrie* de 1995.

¹⁸ Paragraphe 4(2) de la *Loi sur le ministère de l'Industrie* de 1995.

¹⁹ Paragraphe 8(c) de la *Loi sur le ministère de l'Industrie* de 1995.

²⁰ Alinéas 9(2)(a) et 9(2)(b) de la *Loi sur le ministère de l'Industrie* de 1995.

objectifs de promotion de la croissance économique, de la diversification, de la création d'emplois et de l'autonomie des collectivités du Nord de l'Ontario, qui sont similaires à ceux du PDC. Le PDNO est la principale source de financement pour la capitalisation des fonds d'investissement des SADC pour les projets communautaires et d'initiatives spéciales. Cela s'explique par le fait qu'aucune activité ne dispose d'un financement préétabli. N'eût été le PDNO, il aurait été plus difficile pour les SADC de mener à bien leurs principales activités liées au développement économique communautaire et au financement des entreprises. Le financement du PDNO s'inscrit en complément de celui du PDC en ce sens que le PDC finance les activités des SADC, mais ne prévoit généralement pas de fonds pour la capitalisation de fonds d'investissement ou pour la mise en œuvre de projets communautaires et d'initiatives spéciales en raison des contraintes financières du programme.

Les PME du Nord de l'Ontario peuvent également accéder au capital grâce à deux autres grandes sources fédérales, à savoir la Banque de développement du Canada (BDC) et le Programme de financement des petites entreprises du Canada (PFPEC) d'Industrie Canada. La BDC offre aux PME des prêts et des services-conseils aux entreprises, soit deux des quatre activités principales du PDC. La principale différence entre ces deux programmes réside dans le fait que le PDC a une présence visible dans le Nord de l'Ontario, tandis que la présence de la BDC est restreinte (elle compte six centres d'affaires dans le Nord de l'Ontario), particulièrement dans les collectivités rurales. En ce qui concerne les services-conseils, la BDC offre de tels services moyennant des frais, tandis que les SADC les offrent gratuitement. Par ailleurs, les personnes interviewées ont mentionné que la BDC avait tendance à gérer des prêts de plus grande valeur que les SADC et qu'elle était peu encline à courir des risques. Enfin, près de la moitié des SADC qui ont été interviewées ont mentionné avoir un processus d'aiguillage en place qui leur permet de référer des clients à la BDC lorsque ceux-ci satisfont à ses critères d'admissibilité. Les différents critères d'admissibilité et le processus d'aiguillage laissent supposer qu'il y a peu de chevauchement entre la BDC et le PDC et que les deux programmes sont en grande partie complémentaires.

L'objectif du PFPEC consiste à faciliter l'accès au financement par emprunt reposant sur l'actif pour l'établissement, l'agrandissement, la modernisation et l'amélioration des petites entreprises. Il y parvient par le partage entre les emprunteurs, les prêteurs et le gouvernement, des risques financiers liés aux prêts consentis aux petites entreprises. Le gouvernement rembourse aux prêteurs jusqu'à 85 % des pertes admissibles en cas de prêts en défauts, après que les prêteurs aient pris des mesures de recouvrement. En retour, les emprunteurs doivent payer des droits d'enregistrement correspondant à 2 % du montant du prêt et des frais annuels équivalant à 1,25 % du solde du prêt. Les prêteurs commerciaux sont responsables des décisions en matière de crédit, sous réserve des exigences d'admissibilité fixées par le gouvernement du Canada. Les objectifs du PDC et du PFPEC sont très comparables, en ce sens qu'ils tentent d'accroître l'accès des PME au financement.

La plupart des personnes entendues en entrevue ont mentionné que la présence de prêteurs commerciaux est limitée dans le Nord de l'Ontario et que lorsqu'ils sont présents, ils offrent rarement un financement important. Il convient de noter que plus de 70 % des bénéficiaires de prêts d'une SADC qui ont répondu au sondage ont mentionné avoir demandé du financement auprès d'une autre source avant de se tourner vers la SADC. Parmi ces clients, plus de 85 %

avaient fait une demande de financement auprès d'une institution financière. Puisque ces institutions financières auraient eu le droit de proposer des prêts dans le cadre du PFPEC, cela semble indiquer que la plupart des clients de prêts des SADC n'ont pu obtenir un prêt dans le cadre du PFPEC soit parce que l'institution financière ne connaissait pas le programme soit parce que les clients n'y étaient pas admissibles.

Les SADC peuvent également recevoir du financement de ministères provinciaux et d'organismes municipaux/communautaires pour offrir certains services à leurs collectivités locales. À l'échelon municipal, il est possible que les administrations municipales et les chambres de commerce locales soient en mesure de participer à la planification et au développement stratégiques des collectivités. Dans d'autres cas, les municipalités financent les SADC pour qu'elles entreprennent de telles activités en leur nom. À l'échelle provinciale, plusieurs programmes complètent ou même chevauchent le PDC pour desservir les collectivités du Nord de l'Ontario. En voici des exemples.

- Les Centres d'encadrement des petits entrepreneurs (CEPE) sont financés par le gouvernement de l'Ontario et offrent aux entrepreneurs des services-conseils et des outils pour démarrer ou développer une entreprise. Bien qu'ils chevauchent les secteurs d'activité du PDC en matière de services-conseils aux entreprises, les CEPE n'accordent pas de prêts et ils ont moins de visibilité et de portée dans certaines petites collectivités éloignées. Plus précisément, il y a neuf CEPE dans le Nord de l'Ontario contre vingt-quatre SADC et on ne dénombre que cinq cas où une même collectivité compte à la fois une SADC et un CEPE (Bracebridge, Thunder Bay, North Bay, Kenora et Haileybury).
- La Société de gestion du Fonds du patrimoine du Nord de l'Ontario (SGFPNO), une société d'État de l'Ontario, investit dans les entreprises et les municipalités du Nord par l'entremise de cinq programmes de financement qui offrent des contributions financières conditionnelles, des prêts-subventions liés au rendement, des prêts d'encouragement à terme et des garanties de prêts conçus pour aider les municipalités, les entrepreneurs et les entreprises à se développer et à croître. Depuis 2003, la SGFPNO a engagé plus de 890 millions de dollars à l'appui d'environ 5 800 projets dans le Nord de l'Ontario.²¹
- Le Programme de développement économique des collectivités rurales (DECOR) bénéficie d'un financement atteignant 4,5 millions de dollars par année sur une période de trois ans pour aider les collectivités rurales à éliminer les obstacles au développement communautaire, promouvoir le processus de planification de la croissance économique et favoriser la compétitivité économique. Les projets du Programme DECOR font l'objet d'un partage des coûts entre la province et les collectivités. Depuis 2003, l'Ontario a investi au-delà de 167 millions de dollars dans 418 projets du Programme DECOR.²²
- Les Prestations d'aide au travail indépendant de l'Ontario (PATIO) fournissent un soutien au revenu et à l'entrepreneuriat aux personnes sans emploi qui sont admissibles à l'assurance-

²¹ Communiqué du gouvernement de l'Ontario. *Lancement des nouveaux programmes du Fonds du patrimoine du Nord de l'Ontario*, 18 octobre 2013 : <http://news.ontario.ca/mndmf/fr/2013/10/lancement-des-nouveaux-programmes-du-fonds-du-patrimoine-du-nord-de-lontario.html>.

²² Site Web du gouvernement de l'Ontario : <http://www.omafra.gov.on.ca/french/rural/red/index.html>.

emploi ou qui l'ont été récemment, pendant qu'elles développent et mettent sur pied leur entreprise. Plusieurs SADC offrent des PATIO pour le compte de la province.

Dans une grande proportion, les personnes interviewées ont laissé entendre que les SADC viennent compléter le rôle d'autres programmes sans nécessairement chevaucher d'autres services fédéraux et provinciaux ou en faire un double emploi. Cela s'explique en partie par le fait que les critères d'admissibilité sont différents et que les SADC sont les ressources les plus proches dans de nombreuses collectivités. De plus, les SADC ont la marge de manœuvre nécessaire pour adapter leur offre de services de manière à combler les lacunes des collectivités qu'elles desservent. Enfin, plusieurs répondants ont relevé le niveau élevé de coordination entre les programmes, ce qui laisse supposer que les SADC collaborent souvent avec les fournisseurs de services pour éviter les chevauchements, pour s'entendre sur les rôles et pour offrir des services d'aiguillage communs afin d'aider les collectivités à se développer et à apporter des solutions locales aux problèmes locaux.

3.2 Rendement

3.2.1 Quelles auraient été les conséquences de l'absence de financement du PDC pour le démarrage, la survie et la croissance des entreprises, et pour la planification et le développement stratégique de la collectivité?

Principale constatation : Tout porte à croire que l'absence de financement du PDC aurait eu des conséquences directes et négatives sur le démarrage, la survie et la croissance des entreprises dans le Nord de l'Ontario. Les répercussions de l'absence de financement du PDC sur la planification communautaire stratégique et le développement socioéconomique auraient varié en fonction de la capacité de la collectivité et du rôle joué par la SADC dans la région.

Les données issues de l'évaluation indiquent que le programme a un apport différentiel sur les entreprises et les collectivités qu'il dessert. Les totalisations spéciales de Statistique Canada qui comparent les entreprises appuyées par le PDC à celles qui ne le sont pas révèlent que les entreprises appuyées par le PDC créaient plus d'emplois, avaient de meilleurs taux de survie et enregistraient une plus grande progression de leur chiffre d'affaires que celles non appuyées. Pour de plus amples renseignements, veuillez consulter la section 3.2.2.

Le sondage auprès des clients montre que l'absence de PDC aurait une incidence négative sur les clients de prêts et sur leur capacité d'accès au capital. Plus particulièrement, 74 % des clients de prêts qui ont reçu du financement pour démarrer une entreprise ont indiqué qu'il aurait été très ou assez improbable qu'ils puissent démarrer leur entreprise sans le financement d'une SADC. Par ailleurs, parmi les clients qui ont demandé un prêt pour maintenir ou développer leur entreprise, 71 % ont dit qu'il aurait été très ou assez improbable qu'ils puissent le faire sans le financement d'une SADC. Le sondage auprès des clients témoigne également de l'incidence sur les entreprises, alors que 54 % des demandeurs qui se sont vu refuser un prêt d'une SADC, ont indiqué avoir été incapables de démarrer l'entreprise proposée.

En outre, le personnel et les clients de prêts des deux SADC ayant fait l'objet des études de cas ont indiqué que le programme avait des répercussions considérables sur les entreprises de leurs

collectivités et que ce qui les distinguait des prêteurs traditionnels, c'était la marge de manœuvre qu'ils offraient aux clients quant aux échéanciers de remboursement. Les répondants ont notamment relevé des exemples où les SADC avaient collaboré avec des entreprises saisonnières, des entreprises en attente d'un paiement d'un important client ou des collectivités accessibles uniquement par les routes d'hiver en vue d'adapter leurs remboursements en conséquence. Selon les répondants, si aucune mesure n'avait été prise, ces entreprises auraient probablement cessé leurs activités. Les répondants qui ont participé à ces deux études de cas soutiennent également que c'est grâce à cette marge de manœuvre, ainsi qu'à la connaissance de l'économie locale et des défis propres à leur région que la SADC a pu contribuer à la survie de nombreuses entreprises.

Dans le cadre de l'évaluation, les personnes interviewées ont été invitées à se pencher sur les conséquences que l'absence de financement du PDC aurait eues sur les entreprises et sur le développement économique au sein de leur collectivité. De l'avis général des représentants des SADC et des partenaires communautaires interviewés, l'absence du PDC aurait des conséquences négatives sur les entreprises de leurs collectivités, quel que soit leur niveau de développement, à savoir le démarrage, la croissance et la survie. La plupart des personnes interviewées ont expressément déclaré qu'un certain nombre d'entreprises n'existeraient pas sans le PDC. En revanche, des spécialistes et des représentants provinciaux étaient partagés quant aux conséquences de l'absence du PDC. Sur les deux spécialistes qui se sont prononcés, l'un estimait qu'il y avait suffisamment d'autres programmes offerts et que les clients s'adapteraient, tandis que l'autre a décrit la situation comme étant « désastreuse » puisque l'absence de PDC aggraverait des problèmes comme l'exode et l'urbanisation. Par ailleurs, un représentant du gouvernement provincial a mentionné que l'absence de PDC nuirait à la croissance des entreprises dans la région, étant donné que les SADC participent à la planification communautaire, tandis qu'un autre croyait que le nombre de Centres d'encadrement des petits entrepreneurs augmenterait dans la province s'il n'y avait pas de financement du PDC.

Les études de cas ont révélé une méthode qui permet d'assurer l'apport différentiel du financement du PDC, alors que plusieurs SADC ont mentionné exiger des lettres de refus de banques commerciales ou d'autres prêteurs avant d'approuver un prêt du PDC.

Les conséquences qu'aurait l'absence de financement du PDC sur le développement économique et la planification stratégique des collectivités étaient moins évidentes. En ce qui a trait aux conséquences sur les activités de développement économique des collectivités, quelques représentants des SADC étaient d'avis que ces activités seraient touchées négativement, tandis qu'une même proportion a expressément déclaré ne pas penser qu'il y aurait des répercussions négatives importantes. L'écart entre les réponses pourrait s'expliquer en grande partie par le rôle joué par la SADC dans différentes collectivités – variant grandement, allant d'une forte participation aux initiatives de développement économique et de planification stratégique des collectivités à une très faible intervention dans les municipalités qui sont en mesure d'assumer ces rôles. Toutefois, de leur côté, tous les partenaires du développement économique des collectivités qui ont répondu au sondage estimaient que l'absence du PDC nuirait au développement économique global de leur collectivité.

3.2.2 Dans quelle mesure les résultats immédiats, intermédiaires et ultimes du PDC ont-ils été atteints?

Principale constatation : Dans l'ensemble, tout indique que le PDC atteint les résultats immédiats et intermédiaires escomptés avec le concours du PDNO. Comme les SADC visent principalement à offrir un accès au capital et des services aux entreprises, c'est par l'entremise de ces activités qu'elles ont le plus d'impact. Il est difficile d'attribuer directement aux PDC les résultats ultimes, mais les données recueillies auprès de Statistique Canada et de la clientèle du PDC laissent entendre que le PDC favorise la création d'emplois et de collectivités rurales économiquement viables.

La présente section offre une analyse de l'atteinte des résultats escomptés du PDC tels qu'ils sont décrits dans le modèle logique de la section 1.3. L'analyse est divisée en trois sections : la première porte sur les résultats immédiats et intermédiaires en matière de services aux PME et aux entreprises sociales (prêts et conseils aux entreprises), la deuxième se penche sur les résultats immédiats et intermédiaires découlant des activités à l'appui de la planification et des projets communautaires et la troisième examine les résultats ultimes découlant à la fois des services aux PME et aux entreprises sociales et des activités en appui à la planification et aux projets communautaires.

Services liés aux entreprises à l'intention des PME et des entreprises sociales – résultats immédiats et intermédiaires

Les SADC offrent à la fois du financement et des services aux PME et aux entreprises sociales entreprises par l'entremise du PDC. Au cours de la période couverte par l'évaluation, les 24 SADC du Nord de l'Ontario ont accordé 2 200 prêts totalisant 109 millions de dollars (soit approximativement 908 000 \$ en moyenne par SADC par année ou 50 000 \$ par prêt). Au cours de cette même période, les SADC ont traité 85 931 demandes de renseignements généraux et tenu 12 125 entrevues-conseils en profondeur. Le personnel de FedNor, les membres des conseils d'administration et du personnel des SADC interviewés ont tous mentionné que les SADC visent surtout à offrir un accès au capital et des services aux entreprises.

Les cinq études de cas ont démontré que c'est sur l'accroissement de l'accès au capital que les SADC ont eu l'effet le plus marquant. C'est ce qu'ont corroboré les entrevues auprès des clients de prêts, des partenaires communautaires et du personnel des SADC, ainsi que les rapports préparés par les SADC à l'intention de FedNor (les rapports annuels, p. ex.). Les réponses les plus courantes telles « je n'aurais pu survivre sans le prêt que j'ai reçu » ou encore « les banques ne voulaient rien savoir de nous » témoignent de l'incidence du PDC sur le résultat immédiat, à savoir l'amélioration de l'accès au capital.

En ce qui concerne le financement, les prêts sont censés améliorer l'accès au capital et servir de levier financier.²³ Le sondage auprès des clients a révélé que 41 % des clients interviewés qui ont reçu un prêt d'une SADC pour démarrer une entreprise et 26 % des clients qui ont reçu un prêt pour maintenir ou développer une entreprise ont déclaré que le financement leur avait permis

²³ Un levier financier est le financement total obtenu d'autres sources par rapport au financement offert par IC aux SADC.

d'obtenir un financement supplémentaire d'autres sources. Au cours de la période visée par l'évaluation, les SADC ont affirmé que les 109 millions de dollars qu'ils avaient prêtés ont permis d'obtenir 219 millions de dollars supplémentaires (59 millions de dollars en capitaux propres et 160 millions de dollars en contributions de tiers).²⁴

En ce qui concerne les services aux entreprises offerts aux clients, le tableau 6 fournit des détails sur la distribution des services reçus et les niveaux de satisfaction.

Tableau 6 : Services aux entreprises offerts aux clients et niveaux de satisfaction

Type de service aux entreprises obtenu d'une SADC	Proportion de clients ayant reçu le service	Proportion de clients très satisfaits du niveau de service	Proportion de clients plutôt satisfaits du niveau de service
Renseignements commerciaux	74 %	71 %	22 %
Aiguillage vers au moins un autre organisme	49 %	61 %	32 %
Conseils	60 %	70 %	23 %
Cours ou séminaire de formation	27 %	59 %	38 %

Source : Sondage d'évaluation de 2013 auprès des clients des SADC

Le tableau indique que la plupart des clients des SADC ont reçu des renseignements commerciaux de nature générale et des conseils particuliers, tandis que près de la moitié a été aiguillée vers au moins un autre organisme et qu'environ le quart a reçu une forme quelconque de formation. Comme on peut le voir, entre 93 et 97 % des clients se sont dits très ou plutôt satisfaits des renseignements commerciaux, des conseils ou de la formation reçus. Il convient de noter que le tableau inclut les clients de prêts qui peuvent avoir reçu uniquement du financement et aucun autre service d'une SADC. Dans les études de cas, toutefois, il est devenu évident que plusieurs clients de prêts ayant initialement indiqué n'avoir reçu aucun service aux entreprises autre que du financement ont révélé, après une interrogation plus poussée, qu'ils avaient en fait reçu d'importants conseils tout au long du processus de demande de prêts. C'est ce qu'ont corroboré les entrevues auprès des membres du personnel des SADC qui ont indiqué avoir souvent orienté les clients de prêts pour l'élaboration de leur plan d'activités et la consolidation de leur demande au point de leur garantir un prêt.

Les résultats immédiats au chapitre de la prestation de services de financement et de services aux entreprises sont censés accroître l'entrepreneuriat, améliorer les pratiques professionnelles, en plus de consolider et de développer les entreprises. L'indicateur de la Stratégie nationale de mesure du rendement du PDC qui permet de mesurer l'accroissement de l'entrepreneuriat est le nombre de nouvelles entreprises en démarrage qui ont été créées grâce au financement du PDC. Au cours de la période couverte par l'évaluation, les 24 SADC ont accordé des prêts à 896 entreprises en création.²⁵

²⁴ Source : Résumé des rapports semestriels sur le PDC dans les régions du Nord, entre le 1^{er} avril 2008 et le 31 mars 2013

²⁵ Ibidem

Au chapitre de l'amélioration des pratiques professionnelles et de la consolidation des entreprises, les études de cas ont révélé que dans certaines collectivités les entrepreneurs manquaient de compétences, notamment en matière de tenue des livres, de comptabilité et de gestion des ressources humaines. Lors des entrevues avec les clients de prêts, les partenaires communautaires et les membres du personnel des SADC, trois études de cas sur cinq ont démontré que les services de conseils personnalisés ou les cours et ateliers de formation offerts par les SADC avaient un effet sur l'amélioration des pratiques professionnelles et sur les compétences entrepreneuriales dans la collectivité. Par ailleurs, le tableau 7 indique le niveau d'impact perçu sur les clients ayant mentionné avoir reçu des services de conseils d'une SADC. Toujours selon ce tableau, 64 % des clients sondés qui ont reçu des services de conseils estimaient que le soutien de la SADC leur avait permis d'améliorer leurs pratiques professionnelles, 44 % leur chiffre d'affaires et 45 % leur rentabilité, à tout le moins dans une certaine mesure.

Tableau 7 : Type d'impact sur les clients des services de conseils des SADC et niveau perçu

Type d'impact	Niveau d'impact perçu (%) / cumulatif (%)			
	Grande mesure	Certaine mesure	Faible mesure	Aucun impact
Amélioration des pratiques professionnelles	26 %	38 %	15 %	21 %
Accroissement du chiffre d'affaires	13 %	31 %	25 %	31 %
Accroissement de la rentabilité de l'entreprise	13 %	32 %	14 %	41 %

Source : Sondage d'évaluation de 2013 auprès des clients des SADC

De plus, les analyses de Statistique Canada comparant les clients appuyés par le PDC à un groupe comparable de clients non appuyés ont indiqué que le chiffre d'affaires des entreprises appuyées par le PDC est passé de 224,8 millions de dollars en 2005 à 376,2 millions de dollars en 2010.²⁶ Il s'agit d'une augmentation moyenne de 10,8 % par année de beaucoup supérieure à celle de 3,6 % par année qu'ont enregistrée les entreprises non appuyées. Le chiffre d'affaires du groupe comparable est passé de 7,1 milliards de dollars en 2005 à 8,5 milliards de dollars en 2010.²⁷

Au chapitre du développement des entreprises, les données des SADC indiquent qu'au cours de la période visée par l'évaluation, les SADC ont accordé des prêts à 562 entreprises en phase de développement, en plus d'offrir des services aux entreprises à 374 entreprises qui cherchaient à

²⁶ Source : Centre des projets spéciaux sur les entreprises, Statistique Canada, 2013.

²⁷ Ibidem

se développer.²⁸ Le sondage auprès des clients a également révélé que parmi les clients qui ont reçu un prêt d'une SADC pour maintenir ou développer leur entreprise, 71 % ont dit qu'il aurait été très ou assez improbable qu'ils puissent le faire sans le financement d'une SADC.

Appui à la planification et aux projets communautaires – résultats immédiats et intermédiaires

Les activités à l'appui de la planification et des projets communautaires sont censées entraîner des résultats immédiats en matière de renforcement de la planification communautaire et d'amélioration de l'efficacité de la mise en œuvre du développement économique des collectivités grâce à des projets, des partenariats et autres initiatives de développement communautaire.

Les données sur les activités communautaires des SADC tirées des rapports annuels sur le rendement (RAR) couvraient les années civiles 2008 à 2012. Au cours de cette période, les 24 SADC du Nord de l'Ontario ont collaboré avec 304 partenaires au développement ou à l'actualisation de 56 plans de développement stratégique.

Plusieurs membres du personnel des SADC interviewés estimaient que la planification stratégique n'était pas leur activité la plus importante, comme en témoigne le peu de plans auxquels les SADC ont participé. C'est ce qu'indiquent également les études de cas, selon lesquelles l'incidence qu'avaient les cinq SADC sur la planification stratégique allait de simple ressource à la table à aucune participation au plan stratégique de la collectivité. Une SADC, située dans un centre urbain, a mentionné n'avoir été aucunement influente à l'égard du processus de planification stratégique de la ville et que son rôle se limitait à celui d'acteur dans le développement de plans stratégiques organisationnels particuliers (la plupart du temps pour des organismes ayant peu de moyens, comme les organismes locaux sans but lucratif). Trois autres SADC agissaient principalement à titre de ressource pour mettre en relation les intervenants et pour donner une plus grande perspective régionale au processus de planification stratégique.

Enfin, une SADC responsable d'une vaste région géographique regroupant de nombreuses petites collectivités éloignées n'a pu participer directement à la planification stratégique en raison de la proximité, de l'éloignement et du nombre de collectivités, mais a fait une différence en fournissant aux collectivités une trousse de planification stratégique. Le fait d'offrir des outils à ces collectivités pourrait être considéré comme une activité visant à renforcer les capacités des collectivités et à leur permettre de s'approprier le processus de planification stratégique, leurs plans et leur mise en œuvre.

Entre les années civiles 2008 et 2012, les SADC ont indiqué avoir collaboré avec 10 490 partenaires à 3 372 projets de développement économique communautaire d'une valeur de 198 millions de dollars. Elles affirment avoir investi 9,4 millions de dollars dans ces projets. Les entrevues auprès de membres des conseils d'administration et du personnel des SADC ont confirmé que les activités de développement économique communautaire étaient largement financées par l'entremise de la CIL du PDNO, en vertu de laquelle les SADC ont reçu

²⁸ Source : Résumé des rapports semestriels sur le PDC dans les régions du Nord, entre le 1^{er} avril 2008 et le 31 mars 2013

5,6 millions de dollars au cours de la période couverte par l'évaluation. Les activités de soutien aux projets de CIL correspondaient aux objectifs de développement économique communautaire visant à produire des résultats mesurables à court et à moyen terme pour les collectivités et les entreprises de la région, comme la collaboration avec les collectivités pour l'évaluation des problèmes locaux, l'établissement d'objectifs, la planification et la mise en œuvre de stratégies en vue de développer l'infrastructure humaine, institutionnelle et physique, l'entrepreneuriat, l'emploi et l'économie.

Les résultats communautaires immédiats sont censés entraîner le renforcement des capacités des collectivités en matière de développement socioéconomique. Parmi les clients des SADC interviewés, 93 % étaient d'avis que la SADC avait une incidence sur la capacité des collectivités et 46 % d'entre eux jugeaient cette incidence importante. Bien que la plupart des partenaires du développement économique communautaire et des experts en la matière interviewés n'aient pas parlé de l'impact sur la capacité des collectivités, ceux qui l'ont fait étaient d'avis que le programme avait un effet positif. Par ailleurs, trois des cinq SADC ayant fait l'objet d'une étude de cas ont démontré qu'ils avaient un impact sur les pratiques professionnelles et sur les compétences entrepreneuriales grâce aux ateliers et aux séances d'information sur la tenue des livres et sur les états financiers. Une SADC a également travaillé en partenariat avec le collège local afin d'offrir aux entrepreneurs un atelier de six semaines sur la conception de sites Web.

Résultats ultimes

Les résultats intermédiaires du PDC sont censés entraîner les résultats ultimes suivants : i) stabilité et croissance économiques et création d'emplois, 2) économies locales rurales diversifiées et concurrentielles et 3) collectivités économiquement durables. Comme les résultats à long terme dépendent de plusieurs facteurs, il est difficile de les attribuer directement au PDC; il n'en demeure pas moins que les données recueillies auprès de Statistique Canada et de la clientèle du PDC laissent entendre que le PDC contribue à ces résultats.

Conformément à la Stratégie de mesure du rendement, les données de Statistique Canada servent à démontrer de quelle manière le PDC contribue à l'ensemble des résultats ultimes. Plus particulièrement, l'analyse comparative des données de Statistique Canada a indiqué que les entreprises appuyées par le PDC avaient enregistré une croissance de l'emploi moyenne de 7,7 % par année au cours de la période quinquennale (2005-2010), comparativement à 3,1 % pour le groupe d'entreprises non appuyées. L'analyse a également soutenu avantageusement la comparaison du taux de survie des entreprises qui correspond au nombre d'entreprises qui sont apparues sur le marché et qui sont toujours actives au cours d'une période donnée. Le taux de survie de toutes les entreprises appuyées par le PDC créées entre 2000 et 2005 était de 84 % après la période quinquennale cruciale suivant le démarrage, comparativement à 64 % pour le groupe d'entreprises non appuyées au cours de la même période. Le taux de survie des entreprises au cours de la période quinquennale varie de 20 points de pourcentage entre les entreprises appuyées par le PDC et le groupe comparable d'entreprises non appuyées.²⁹

Les données émanant du sondage auprès des clients, qui font l'objet du tableau 8, indiquent que les clients des SADC estiment que les SADC ont un impact important sur l'ensemble des

²⁹ Source : Centre des projets spéciaux sur les entreprises, Statistique Canada, 2013

résultats ultimes du PDC. Plus particulièrement, plus de 80 % des personnes sondées croyaient que les activités des SADC avaient, dans une grande ou une certaine mesure, un impact sur la croissance économique, la création d'emplois, la diversification et la compétitivité, la stabilité économique et la survie des entreprises de leur collectivité.

Tableau 8 : Niveau de l'impact perçu des SADC sur la collectivité

Type d'impact	Niveau d'impact perçu (%)/cumulatif (%)			
	Grande mesure	Certaine mesure	Faible mesure	Aucun impact
Croissance économique	45 %	40 %	9 %	6 %
Création d'emploi	42 %	41 %	11 %	6 %
Diversification et compétitivité	40 %	41 %	10 %	9 %
Durabilité économique	42 %	40 %	11 %	7 %
Survie des entreprises	51 %	30 %	11 %	8 %

Source : Sondage d'évaluation de 2013 auprès des clients des SADC

3.2.3 Quels obstacles empêchent l'atteinte des résultats à court, moyen et long terme du PDC, et dans quelle mesure parvient-on à les atténuer?

Principale constatation : Bien que le PDC atteigne dans une large mesure les résultats escomptés, les personnes interviewées ont relevé plusieurs obstacles à sa réussite, notamment les pressions accrues sur les budgets de fonctionnement des SADC et les vastes territoires desservis par les SADC.

Le personnel des SADC, le personnel d'IC et les partenaires communautaires ont tous affirmé que ce qui nuit principalement à la réussite du PDC, c'est le fait que le financement des SADC n'a pas augmenté au même rythme que leurs coûts. Les personnes interviewées ont en particulier mentionné que les coûts d'exploitation pour le maintien des bureaux des SADC ont augmenté au fil du temps,³⁰ sans que les SADC fassent l'objet d'une contribution correspondante. Selon les membres du personnel des SADC, l'augmentation des coûts (salaires, loyer, services publics et frais de déplacement) est à l'origine de la diminution des fonds discrétionnaires pour le développement économique communautaire et les secteurs d'activité des initiatives stratégiques.

Le vaste territoire que desservent de nombreuses SADC est une autre barrière à l'atteinte des résultats du PDC. Les vastes territoires pèsent lourdement sur les budgets de fonctionnement des SADC en raison de l'augmentation des coûts de déplacement, ce qui entraîne une diminution des

³⁰ Un examen des états financiers des SADC n'a pas permis de confirmer cette affirmation, étant donné que selon FedNor, les états financiers ne comptabilisent pas nécessairement tous les coûts d'exploitation pouvant être couverts par d'autres sources de revenus.

fonds discrétionnaires pour l'investissement des SADC dans des initiatives stratégiques et des activités de développement économique communautaire. FedNor assure un financement supplémentaire à cinq SADC pour contrebalancer les coûts de déplacement pour desservir les territoires éloignés, mais cela demeure un défi pour bon nombre de SADC. De plus, les vastes territoires qui englobent de nombreuses petites collectivités posent un défi aux SADC qui doivent assurer une présence locale et faire partie intégrante de la collectivité, en particulier avec un effectif de deux à quatre employés. Pour atténuer ces obstacles, les SADC recourent dans la mesure du possible aux conférences téléphoniques et regroupent leurs déplacements afin d'en réduire les coûts. Une des SADC soumises à l'étude de cas a également mentionné qu'à la suite d'un récent exercice d'établissement des coûts, elle a décidé de louer un véhicule plutôt que de rembourser au personnel les frais kilométriques, et ainsi réduire les frais de déplacement.

3.2.4 Dans quelle mesure les structures de mesure du rendement et de reddition de comptes du PDC sont-elles efficaces pour faire état des résultats du PDC?

Principale constatation : Le cadre de mesure du rendement du PDC s'est grandement amélioré depuis la dernière évaluation. Le développement et la mise en œuvre de la Stratégie nationale de mesure du rendement du PDC aide FedNor à évaluer les résultats du programme et à présenter des rapports à ce sujet. Par ailleurs, la mise en application du Rapport de rendement des SADC devrait améliorer la communication des résultats à l'égard des quatre secteurs d'activité des SADC. D'autres améliorations pourraient toutefois être apportées au cadre de mesure du rendement du PDC.

Les rapports trimestriels, les rapports annuels sur le rendement et les plans d'activités ont toujours figuré parmi les outils de présentation des rapports des SADC. Les rapports trimestriels visaient à saisir les informations statistiques en matière d'investissement et d'activités de conseils aux entreprises. Les rapports annuels sur le rendement offrent une évaluation qualitative des activités, des résultats et des impacts des SADC liés à la planification stratégique et aux projets de développement économique communautaire. Ces rapports permettent à FedNor de surveiller les activités, les résultats et les impacts des SADC, de relever les pratiques exemplaires et de recueillir des données aux fins d'éventuelles analyses comparatives. Enfin, les plans d'activités des SADC sont présentés à FedNor tous les ans ou tous les trois ans, selon l'évaluation du risque de FedNor et le niveau de rendement de la SADC. Les plans d'activités décrivent les buts, les objectifs et les activités des SADC, ainsi que les objectifs de rendement pour la durée du plan. Par ailleurs, les SADC sont tenues par contrat de présenter chaque année à FedNor un état financier audité et un rapport de fonds d'investissement. Le rapport de fonds d'investissement fournit des données concernant l'activité des fonds de placement des SADC et permet d'évaluer les informations financières historiques et courantes des portefeuilles d'investissement propres à chaque SADC.

L'Évaluation du Programme de développement des collectivités en Ontario de 2008 recommandait à FedNor de réaliser un examen des données sur le rendement afin de s'assurer que les rapports établis sont fiables et utiles et d'établir d'autres indicateurs en vue de recueillir de l'information sur les effets à plus long terme du programme. À la suite de cette évaluation, un comité interministériel sur la stratégie nationale de mesure du rendement du PDC a été mis sur

pied en collaboration avec les ODR et Industrie Canada (FedNor) en vue de développer et de mettre en œuvre la Stratégie nationale de mesure du rendement pour le programme (présentée pour la première fois en août 2012, puis révisée en janvier 2013). Cette stratégie visait à uniformiser la collecte et l'analyse des données ainsi que les rapports sur celles-ci. De nouveaux indicateurs fondés sur les données de Statistique Canada, en particulier, contribuent à mieux évaluer les impacts à long terme. La Stratégie de mesure du rendement du PDC prévoit également des indicateurs communs aux ministères pour faciliter les comparaisons entre les résultats du programme à l'échelle nationale.

La diligence dont a fait preuve FedNor dans la mise en œuvre de la stratégie nationale de mesure du rendement a permis de renforcer la responsabilisation, la transparence et les rapports sur le rendement présentés au gouvernement. Son approche comprenait les activités suivantes :

- la réalisation d'un diagnostic pour confirmer qu'on recueillait des données pertinentes pour chacun des indicateurs de mesure du rendement;
- la collecte et l'analyse de données tirées des rapports trimestriels, des rapports annuels sur le rendement, des rapports de fonds d'investissement et des états financiers des SADC au cours d'une période de cinq ans pour établir des données de référence utiles aux fins de suivi et d'évaluation;
- la révision des formulaires du PDC et des outils pour s'assurer qu'ils sont en accord avec la stratégie nationale de mesure du rendement (les documents sur les plans d'activités des SADC et les modèles d'entente de contribution, p. ex.);
- la participation active au Comité sur la Stratégie nationale de mesure du rendement pour s'assurer que l'approche est conforme à celle des ODR.

Par ailleurs, FedNor a instauré le 1^{er} octobre 2013 un nouveau rapport sur le rendement des SADC qui sera présenté trimestriellement. Ce nouveau rapport simplifie les exigences en matière de production de rapports pour les SADC en remplaçant les rapports semestriels et les rapports annuels sur le rendement (RAR). Il appuiera la Stratégie de mesure de rendement du PDC et améliorera les exigences en matière de rapports sur le rendement (en présentant les résultats des programmes pour chacun des secteurs d'activité des SADC). FedNor utilisera ce rapport pour renseigner la haute direction et le ministre et pour documenter le Rapport ministériel sur le rendement, ainsi que pour préparer les profils des collectivités de façon ponctuelle dans le cadre de visites ministérielles ou d'autres rencontres.

La plupart des membres du personnel des programmes d'IC interviewés étaient d'avis que les structures de rapport sont efficaces pour rendre compte de l'atteinte des résultats. Selon ces répondants, les nouveaux modèles, l'établissement des éventails de résultats/des données de référence et l'utilisation des données agrégées de Statistique Canada permettent au programme de rendre compte adéquatement de l'atteinte des résultats, en particulier les résultats à long terme. Certains répondants estimaient néanmoins qu'on pourrait en faire plus pour améliorer davantage la mesure du rendement, mais ils étaient satisfaits des progrès réalisés depuis la dernière évaluation.

Les membres du personnel de FedNor ont mentionné qu'ils utilisaient les données recueillies par les SADC pour documenter la reddition des comptes et pour gérer le programme de diverses manières : pour évaluer l'efficacité des SADC et relever les pratiques exemplaires, pour

déterminer à quels endroits les agents de FedNor devraient fournir plus de soutien aux SADC et pour orienter le processus décisionnel du programme.

En revanche, les répondants des SADC ne s'entendaient pas sur l'efficacité des structures de surveillance et d'établissement de rapports en place. Près de la moitié des membres du personnel des SADC interviewés affirmait que les exigences en matière de rapports étaient contraignantes/exigeantes ou inefficaces, tandis que l'autre moitié jugeait les exigences efficaces ou acceptables. Les répondants ont également mentionné avoir reçu peu de rétroaction de FedNor et se demandaient si les rapports étaient utilisés. Quelques répondants ont affirmé avoir reçu à plusieurs reprises des demandes concernant des données déjà soumises à FedNor (dans d'autres rapports qu'ils étaient tenus de produire).

En ce qui concerne les indicateurs de mesure du rendement, le processus continu de mesure du rendement ne permet pas de recueillir des données sur certains indicateurs établis dans la stratégie de mesure du rendement. Bien que FedNor contrôle les coûts de fonctionnement et d'entretien internes au titre de l'administration du PDC, les SADC ne sont pas tenues de faire le suivi des coûts par secteur d'activité. Cette mesure rend impossible le calcul du coût moyen du traitement des prêts, du rapport entre les coûts et les prêts ou entre le fonds pour les projets de développement économique communautaire et le coût des résultats. Sans de telles données, il est difficile d'évaluer l'efficacité des SADC et des secteurs d'activité qui leur sont propres. De plus, bien que le sondage auprès des clients ait permis de recueillir des données sur la proportion de demandeurs de prêts n'ayant pu obtenir de financement d'autres sources ou qui se sont vu accorder du financement à condition d'être admissibles au financement du PDC, il serait utile et plus fiable d'envisager de recueillir ces informations par le biais d'un mécanisme de surveillance continue. Une autre question mériterait qu'on s'y attarde davantage, c'est l'établissement de cibles régionales (et de dates butoirs correspondantes) pour chacun des indicateurs de la stratégie. On y travaille déjà.

Voici d'autres indicateurs que FedNor pourrait exiger des SADC de suivre en vue d'améliorer les rapports sur les résultats :

- le nombre de clients qui ont pu obtenir du financement bancaire après avoir reçu des SADC des services d'aide aux entreprises ou un prêt;
- le nombre de prêts remboursés conformément aux conditions du contrat de prêt d'origine ou d'un prêt à durée prolongée ou appelés au remboursement.

Dans l'ensemble, les données recueillies aux fins de l'évaluation indiquent que FedNor a accompli beaucoup de travail au cours des dernières années pour améliorer ses méthodes de collecte de données et ainsi mieux évaluer les résultats du programme. FedNor a revu ses outils et structures de mesure du rendement et d'établissement de rapports à l'égard du PDC depuis la dernière évaluation pour tenir compte de la Stratégie nationale de mesure du rendement de 2013.

3.2.5 Dans quelle mesure le PDC est-il efficace si l'on tient compte des résultats atteints? Existe-t-il des moyens plus rentables d'atteindre les résultats escomptés?

Principale constatation : Le PDC est efficace en ce sens que la souplesse du programme permet aux SADC de se concentrer sur des activités au sein de leurs collectivités qui ont le plus d'impact. Les frais d'administration de FedNor associés à l'exécution du PDC ne représentent qu'une parcelle du budget global du programme. Bien que le volet des prêts ait réussi à servir de levier financier, la réserve de trésorerie détenue par certaines SADC est élevée. FedNor pourrait tenter d'en découvrir la cause et déterminer s'il est nécessaire de prendre d'autres mesures.

Le PDC est efficace en ce sens qu'il permet aux SADC d'axer les ressources et les services là où ils sont le plus utiles pour la collectivité locale (c.-à-d., sur les activités qui produiront le maximum d'impact). Les paramètres du programme ont été conçus dans l'optique de cette souplesse qui est souvent considérée comme le plus grand atout du programme. Comme l'ont souligné Reimer et Bollman, « il y a un dicton que les analystes ruraux apprécient — une fois que vous avez vu une collectivité rurale, vous avez vu une collectivité rurale. Il n'y a pas deux collectivités rurales identiques. C'est pourquoi il faut faire preuve de souplesse dans la conception de la politique de développement rural et dans son application pour atteindre les résultats souhaités ».³¹

De plus, la conception territoriale, « qui permet le développement de solutions sur mesure aux problèmes d'une collectivité ou d'un groupe de collectivités en particulier »³², atteint mieux les résultats escomptés en s'assurant que les SADC ne s'attardent pas à une activité inutile dans une collectivité alors qu'elle pourrait s'avérer essentielle dans une autre ou à des services déjà existants. Propos également étayés par les études de cas où l'on a noté dans les cinq cas que les SADC offraient des services pour répondre localement à des situations uniques (p. ex. des crues locales ou des catastrophes collectives) et adaptaient leurs services en fonction de ceux offerts par d'autres fournisseurs.

Les organismes du réseau de DC constituent un autre volet du programme qui selon les personnes interviewées favorise l'efficacité. Les représentants des SADC ont mentionné que les réseaux, en particulier les réseaux régionaux, permettent de réaliser des économies d'échelle qui profitent à l'ensemble des SADC, notamment pour les activités de formation et de promotion en groupe, les fonds communs de placement, la centralisation des achats (assurances, téléphone, prestations de maladie) et les politiques opérationnelles. Pour la diffusion des pratiques exemplaires, les réseaux étaient également considérés comme des vecteurs d'efficacité.

Les coûts de FedNor liés à l'exécution du PDC représentent 5,7 % du budget global et sont demeurés relativement stables au cours de la période visée par l'évaluation. FedNor a également réalisé des gains d'efficacité opérationnelle, notamment en affectant par zones géographiques des agents de FedNor au PDC et au PDNO. Les affectations en fonction de la région géographique permettent aux agents d'acquérir une meilleure connaissance de la région qu'ils

³¹ Bill Reimer et Ray D. Bollman. *Understanding Rural Canada: Implications for Rural Development Policy and Rural Planning Policy*, 2010, p.47.

³² D^r Tony Fuller, D^r Lars Larsson et Carolyn Pletsch. *Insights From Comparing The Community Futures Program Ontario With LEADER in Sweden*, 2010, p.15.

desservent et de réduire leurs frais de déplacement en leur permettant de combiner les déplacements liés aux deux programmes.

Comme les SADC ne sont pas tenues de faire le suivi des coûts pour chacun de leurs quatre secteurs d'activité, il est impossible d'évaluer les coûts liés au traitement des prêts et les coûts par résultat. On peut toutefois utiliser les fonds injectés comme approximation pour déterminer l'optimisation des ressources et la capacité d'obtenir des fonds supplémentaires qui est essentielle à la réussite du programme.³³ Le recours au levier financier est gage d'efficience en ce sens que les sommes affectées au programme stimulent la contribution d'investissements provenant d'autres sources de financement, de telle sorte que l'impact est supérieur à ce qu'il aurait été sans le financement supplémentaire. Comme l'indique la section 3.2.2, les SADC ont affirmé que les 109 millions de dollars qu'ils avaient prêtés ont permis d'obtenir 219 millions de dollars supplémentaires (59 millions de dollars en capitaux propres et 160 millions de dollars en contributions de tiers).³⁴

Dans les études de cas, une SADC a démontré qu'en faisant financer un bureau et le matériel nécessaire par le PDC, elle a pu obtenir du financement d'autres sources pour offrir des programmes supplémentaires aux objectifs semblables ou pour répondre aux besoins particuliers de la collectivité (l'Initiative d'entrepreneuriat jeunesse du Nord de l'Ontario et le Programme d'aide au travail indépendant, p. ex.) et réaliser des économies d'échelle pour tous les partenaires du programme. Le fait d'offrir ces programmes supplémentaires a également contribué à accroître l'intensité des connaissances du personnel des SADC. Par ailleurs, grâce à ces partenariats, la SADC rehausse sa présence et sa portée au sein de la collectivité, ce qui lui permet d'attirer d'autres clients de prêts et de services de conseils et ultimement de se positionner de manière à mieux atteindre leurs résultats immédiats, intermédiaires et ultimes. Essentiellement, la SADC est en mesure d'en faire plus, d'offrir davantage aux clients avec le même financement de base que les autres SADC.

En ce qui concerne les réserves de trésorerie, FedNor a fixé entre 21 et 25 % la fourchette du solde de trésorerie exprimé en pourcentage des prêts octroyés sur une période de cinq ans, alors que les données financières des SADC de 2012 indiquaient que le taux moyen des 24 SADC du Nord de l'Ontario était de 41 % en 2012. Suivant la fourchette cible de FedNor, les SADC du Nord de l'Ontario affichaient au total en 2012 un excédent de trésorerie variant entre 17 et 22 millions de dollars. De plus, FedNor fixe un objectif de 70 à 79 % pour le ratio prêts productifs/solde du fonds d'investissement afin d'évaluer si les SADC augmentent l'accès au capital et si elles ont optimisé le capital en investissant dans des PME et des entreprises sociales. Les données financières des SADC de 2012 confirment que les 24 SADC avaient affiché un taux moyen de 65 %. Suivant les ratios cibles de FedNor, les SADC affichaient en 2012 un excédent de trésorerie variant entre 6 et 18 millions de dollars.

Selon une étude de KPMG commandée par FedNor en 2003, la BDC pourrait servir d'élément de comparaison approprié pour l'analyse des réserves de trésorerie en raison de ses similarités suivantes avec les SADC :

³³ L'effet de levier est l'un des indicateurs de rendement mentionnés dans les Rapports ministériels sur le rendement d'Industrie Canada.

³⁴ Source : résumé des rapports semestriels sur le PDC dans les régions du Nord, entre le 1^{er} avril 2008 et le 31 mars 2013.

- la BDC n'est pas une institution de dépôt;
- la BDC se consacre exclusivement à des activités de prêts commerciaux et n'offre pas de services financiers personnels;
- la BDC est généralement considérée comme un prêteur complémentaire aux institutions financières traditionnelles et offre un financement à des taux d'intérêt supérieurs à ceux exigés par les institutions financières traditionnelles.³⁵

Il convient de noter que malgré les similarités entre les SADC et la BDC, cette dernière offre vraisemblablement davantage de possibilités de prêts en raison de son intervention plus marquée auprès des centres urbains et de sa capacité à accorder des prêts de plus grande valeur. Par ailleurs, le fait est que la zone desservie par les SADC couvre de petites collectivités du Nord de l'Ontario qui ont dû surmonter des conditions économiques difficiles en raison de la récession mondiale.

En 2012, le ratio des réserves de trésorerie de la BDC exprimé en pourcentage des décaissements était de 20 %. Suivant ce ratio, les 24 SADC auraient affiché un excédent de trésorerie de 41 millions de dollars.

L'analyse de KPMG a également évalué les réserves de trésorerie exprimées en pourcentage de l'encours du portefeuille. Le ratio obtenu par la BDC en 2012 s'élevait à 4 %. Suivant ce ratio, les 24 SADC auraient affiché un excédent de trésorerie de 40 millions de dollars. À la section 3.2.6, les constatations de l'évaluation indiquent que dans l'ensemble, les ratios de pertes sur les prêts des SADC se situent dans la tranche inférieure de la fourchette cible de FedNor.

Un certain nombre de facteurs, comme en témoignent les études de cas, peuvent expliquer le niveau élevé des réserves de trésorerie, notamment l'aversion pour le risque, la faible demande de prêts attribuable à la présence d'autres acteurs financiers dans la région ou à une région défavorisée économiquement où peu d'entreprises tentaient de démarrer et de se développer. FedNor devrait étudier la raison qui justifie ces importantes réserves de trésorerie et déterminer s'il est nécessaire de prendre d'autres mesures.

Dans l'ensemble, la plupart des représentants de FedNor et des SADC interviewés étaient d'avis que l'exécution du programme était efficiente. Toutefois, parmi les propositions des répondants de FedNor au sujet de l'amélioration de l'efficacité figuraient de meilleurs systèmes et des exigences en matière de rapports plus faciles à gérer ainsi que l'accroissement de la capacité/formation du Conseil. Selon les répondants des SADC, les gains d'efficacité ont été réalisés grâce à la mise à profit de partenariats, l'obtention de fonds d'autres sources, dont le PDNO (et plus particulièrement la CIL), et l'administration efficiente du bureau par la location et l'impartition de certains services. Les SADC ont proposé d'investir dans la nouvelle technologie (en mettant en œuvre la vidéoconférence, p. ex.), de changer de logiciel de rapport et d'établir des partenariats plus solides et plus efficaces avec la province ou la collectivité. Dans le cadre des études de cas, les répondants des SADC ont également proposé de laisser une certaine marge de manœuvre à l'égard des projets que le Fonds d'investissement pourrait financer (des projets de développement économique communautaire, p. ex.).

³⁵ Ibidem, p. 38

3.2.6 Est-ce que les taux de perte sur prêts des SADC sont acceptables? Est-ce que le niveau de risque est acceptable pour les SADC?

Principale constatation : Dans l'ensemble, comme le niveau de risque des SADC est faible et que leur réserve de trésorerie est élevée, FedNor devrait examiner les motifs à l'origine du faible coefficient de pertes sur prêts et des importantes réserves de trésorerie détenues par certaines SADC et déterminer si les SADC devraient ou non revoir leurs niveaux de risque et fourchettes cibles pour les réserves de trésorerie.

L'accès au capital est l'un des principaux services offerts par les SADC aux PME par l'entremise du PDC. Les SADC offrent un financement remboursable aux conditions du marché lorsque le financement d'autres sources est insuffisant ou non disponible. C'est ce qui ressort du sondage auprès de clients selon lequel entre 70 et 75 % des clients avaient tenté d'obtenir du capital d'autres sources avant de présenter leur demande de prêt à la SADC. À ce titre, les prêts des SADC devraient présenter un risque plus élevé que ceux offerts par d'autres prêteurs et donner lieu à davantage de pertes sur prêts.

L'évaluation du PDC de 2008 a révélé que les taux de pertes sur prêt variaient beaucoup selon les SADC et formulé la recommandation suivante :

FedNor devrait travailler avec les SADC pour établir des fourchettes cibles quant au niveau souhaitable de fonds dans des investissements actifs et de taux de perte sur prêt, en fonction des réalités locales.

La recommandation établit un équilibre entre des niveaux acceptables de pertes sur prêts et un niveau souhaitable de fonds dans des investissements actifs. L'équilibre est important parce que si les SADC sont extrêmement réfractaires au risque, elles limiteront le montant des fonds qu'elles accordent activement aux PME de la collectivité, en mettant l'accent sur les propositions à faible risque admissibles à un financement provenant de sources traditionnelles. Bien que cette stratégie tende à minimiser le risque, elle réduit le montant des fonds actifs dans la collectivité susceptibles de réaliser les objectifs du PDC.

En réponse à l'évaluation de 2008, FedNor a établi les fourchettes cibles³⁶ qui figurent au tableau 9 en se basant sur l'analyse des données sur le Fonds d'investissement des SADC sur une période de cinq exercices. Il convient de noter que la matrice d'évaluation de la Stratégie nationale de mesure du rendement du PDC précise que le nombre et le pourcentage de radiations et de défaillances de prêts devraient également servir d'indicateurs de risque, mais ce n'est que depuis octobre 2013 que FedNor demande aux SADC de consigner dans leur rapport sur le rendement le nombre de prêts radiés et non remboursés.

³⁶ Conformément à la politique de capitalisation des SADC de FedNor, avril 2013.

Tableau 9 : Cibles de FedNor concernant les activités d'investissement des SADC

Indicateur	Fourchette cible
Coefficient moyen des pertes sur prêts sur cinq ans ³⁷	Entre 3 et 8 %
Solde de trésorerie en pourcentage de versement de prêt sur cinq ans	Entre 21 et 25 %
Pourcentage de fonds en prêts productifs	Entre 70 et 79 %

Ces indicateurs et leurs cibles correspondantes indiquent que FedNor s'est penchée sur la recommandation du rapport d'évaluation de 2008. Il reste à déterminer si ces cibles représentent un niveau de risque acceptable. Ce qui constitue un niveau de risque « acceptable » est une décision stratégique; cependant, comme il est indiqué à la section 3.2.5, la BDC pourrait servir d'élément de comparaison approprié. La BDC fixe l'objectif global des taux de perte prévus qui, depuis 2008, est considéré comme acceptable jusqu'à 7 %. Entre 2009 et 2013, les taux réels de perte sur prêts de la BDC ont varié entre 3,3 % et 6 %.³⁸ On peut en déduire que la fourchette cible de 3 à 8 % de FedNor correspond au rendement visé et réel de la BDC.

En ce qui concerne les objectifs de perte sur prêts propres à chacune des SADC, près de la moitié des répondants des SADC ont affirmé ne pas en avoir fixé. Parmi ceux qui l'ont fait, les deux tiers avaient un objectif variant entre 5 et 10 % et le tiers restant, un objectif de 5 % ou moins.

Le tableau 10 indique la répartition des taux de perte sur prêts des SADC tels qu'ils ont été communiqués à FedNor dans les rapports des fonds d'investissement de 2012. Pour l'ensemble des SADC, le coefficient moyen des pertes sur prêts sur cinq ans était de 3,8 %, ce qui correspond à la tranche inférieure de 3 à 8 % de FedNor. Pour chacune des SADC individuellement, le coefficient des pertes sur prêts était à l'intérieur des valeurs cibles établies, sauf pour 3 SADC dont le coefficient était inférieur à 3 %.³⁹

Tableau 10 : Répartition du coefficient moyen des pertes sur prêts sur cinq ans pour les SADC

Fourchette	Nombre de SADC	%
Entre 7 % et 8 %	3	12,5
Entre 6 % et 7 %	2	8,3
Entre 5 % et 6 %	2	8,3
Entre 4 % et 5 %	8	33,3
Entre 3 % et 4 %	6	25,0
Moins de 3 %	3	12,5
Total	24	100

Chaque année au cours des cinq dernières années, le taux moyen de perte sur prêts dans l'ensemble des SADC est demeuré à l'intérieur de la fourchette de 3 à 8 %. Le taux moyen a

³⁷ Le taux de perte sur prêts représente la dépense annuelle découlant de prêts douteux par rapport à la valeur totale du portefeuille de prêts.

³⁸ Rapports annuels 2009, 2010, 2011, 2012 et 2013 du PDC.

³⁹ Les 3 SADC du tableau qui sont à moins de 3% sont sous les 2 %.

également diminué pour l'ensemble des SADC, passant de 5,3 % en 2008 à 3,8 % en 2012. Le fait que le taux diminue et que 70 % des taux de pertes sur prêt soient inférieurs à 5 % donne à penser que le risque est bien géré. En revanche, certaines SADC affichent d'importantes variations année après année. Pour celles-ci, les résultats du coefficient des pertes sur prêts sur cinq ans pourraient fausser le résultat concernant la stabilité et la qualité du portefeuille. Seules trois SADC sur 24 ont rapporté des taux de pertes sur prêt à l'intérieur de la fourchette pour chacune des cinq années.

En ce qui concerne les réserves de trésorerie, FedNor a établi une fourchette cible de 21 à 25 % exprimée en pourcentage de versement de prêts sur cinq ans, alors que le taux moyen pour l'ensemble des SADC était de 41 % en 2012 – une SADC se situait en deçà de la fourchette cible, une autre à l'intérieur et toutes les autres se situaient au-dessus. Par conséquent, les SADC présentent un faible niveau de risque et en maintenant d'importants soldes de trésorerie, elles peuvent limiter l'impact potentiel qu'elles pourraient générer sur les collectivités dont elles sont responsables.

Le pourcentage des fonds d'investissement dans les prêts productifs est une autre mesure employée par FedNor pour suivre de près les fonds d'investissement des SADC. FedNor établit une cible de 70 à 79 % pour déterminer si les SADC améliorent l'accès au capital et si elles ont utilisé le capital comme effet de levier en investissant dans des PME et des entreprises sociales. Quant au rendement des SADC au cours du dernier exercice, le taux moyen s'établissait à 65 % alors que deux SADC se situaient dans la fourchette, deux autres au-dessus et les 20 autres en deçà. Ces données indiquent également qu'il conviendrait d'en chercher les raisons et de déterminer si les SADC pourraient prendre davantage de risques.

En ce qui a trait aux constatations tirées des entrevues, les dix employés du programme d'IC se disaient satisfaits de la façon dont les SADC gèrent leur portefeuille et du niveau de risque qu'elles prennent. Ils ont mentionné que FedNor a approuvé les politiques d'investissement des SADC et suit de près l'administration du fonds d'investissement de chacune des SADC. Selon un des experts en la matière interviewés, on devrait permettre aux SADC de prendre plus de risques afin de mieux soutenir la réalisation des résultats escomptés.

4.0 CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

4.1 Pertinence

Au sujet de la pertinence du programme, l'évaluation a déterminé ce qui suit :

- qu'il y a toujours un besoin pour le PDC compte tenu de la situation économique dans le Nord de l'Ontario et des obstacles auxquels se heurtent les petites entreprises de cette région;
- que le PDC s'harmonise avec les priorités du gouvernement en matière de soutien au développement économique des collectivités des régions rurales grâce à une approche communautaire d'appui aux petites entreprises;
- que le PDC s'harmonise avec les résultats stratégiques et les activités d'Industrie Canada liés au développement économique des collectivités et à la création d'entreprises et de collectivités canadiennes concurrentielles;
- que le PDC cadre avec les rôles et les responsabilités du gouvernement fédéral visant à appuyer le développement économique régional en Ontario, en concentrant les efforts sur les petites et moyennes entreprises et sur la valorisation des capacités d'entreprise;
- que malgré le grand nombre d'intervenants dans le développement économique régional du Nord de l'Ontario, la plupart des services offerts par les SADC viennent compléter ceux qui sont fournis par d'autres intervenants et lorsqu'il existe un risque de chevauchement, la souplesse du PDC permet aux SADC d'adapter leur offre de services de manière à combler les lacunes des collectivités qu'elles desservent.

4.2 Rendement

Au sujet de l'efficacité du programme, l'évaluation a déterminé ce qui suit :

- que le PDC a eu un apport différentiel en ce sens qu'un grand nombre de clients bénéficiaires d'un prêt ont indiqué qu'il leur aurait été improbable de démarrer leur entreprise ou d'étendre leurs activités n'eût été le financement du PDC. Par ailleurs, les entreprises des participants au programme ont créé plus d'emplois, ont affiché de meilleurs taux de survie et enregistré une plus grande progression de leur chiffre d'affaires que celles du groupe témoin composé de non-participants.

Dans l'ensemble, tout indique que le PDC atteint les résultats immédiats et intermédiaires escomptés avec le concours du PDNO. Comme les SADC visent principalement à offrir un accès au capital et des services aux entreprises, c'est par l'entremise de ces activités qu'elles ont le plus d'impact. Il est difficile d'attribuer directement aux PDC les résultats ultimes, mais les données recueillies auprès de Statistique Canada et de la clientèle du PDC laissent entendre que le PDC favorise la création d'emplois et de collectivités rurales économiquement viables.

- En ce qui concerne les indicateurs de mesure du rendement, le processus continu de mesure du rendement ne permet pas de recueillir des données sur certains indicateurs établis dans la

stratégie de mesure du rendement. Il y a également d'autres indicateurs que FedNor pourrait exiger des SADC qu'elles suivent de près pour améliorer les rapports sur les résultats.

Au sujet de l'efficacité du programme, l'évaluation a déterminé ce qui suit :

- que l'administration du programme par FedNor est relativement efficace;
- que la souplesse du programme assure l'efficacité des SADC en leur permettant d'axer leurs services là où les besoins sont les plus criants dans les collectivités qu'elles desservent et là où ils auront le plus d'impact;
- bien que le volet des prêts ait pu servir de levier financier, le coefficient global des pertes sur prêts est faible et la réserve de trésorerie détenue par certaines SADC est élevée. FedNor pourrait tenter d'en découvrir la cause et déterminer s'il est nécessaire de prendre d'autres mesures.

Recommandations

L'évaluation a permis de formuler les recommandations suivantes :

1. FedNor devrait continuer à mettre au point la stratégie de mesure du rendement du PDC en collaboration avec ses partenaires des ODR (notamment en déterminant s'il faut étendre la collecte de données à tous les indicateurs de la stratégie de mesure du rendement et ajouter des indicateurs de résultat supplémentaires).
2. FedNor devrait étudier la raison qui justifie le faible coefficient global des pertes sur prêts et les importantes réserves de trésorerie détenues par certaines SADC et déterminer s'il est nécessaire de prendre d'autres mesures.