



Rapport définitif

***Évaluation des
Investissements stratégiques
dans le développement
économique du Nord
(réalisée par AADNC au nom de CanNor)***

Numéro de projet : 1570-7/12037

Décembre 2013

**Direction générale de l'évaluation, de la
mesure du rendement et de l'examen
Secteur de la vérification et de l'évaluation**

Table des matières

Table des matières.....	ii
Liste des sigles	iii
Liste des tableaux et des graphiques.....	iv
Sommaire	v
Réponse de la direction et plan d'action.....	x
1. Introduction.....	1
1.1 Aperçu	1
1.2 Profil du programme	1
2. Méthodologie d'évaluation	21
2.1 Portée de l'évaluation et calendrier.....	21
2.2 Questions liées à l'évaluation.....	21
2.3 Méthodologie d'évaluation	21
2.4 Rôles, responsabilités et assurance de la qualité.....	28
3. Constatations de l'évaluation – Pertinence.....	29
3.1 Besoin réel.....	29
3.2 Concordance avec les priorités fédérales	31
3.3 Harmonisation avec les responsabilités et les rôles du gouvernement fédéral	32
4. Constatations de l'évaluation – Rendement (efficacité et succès).....	34
5. Constatations de l'évaluation – Rendement (efficacité et rentabilité)	48
6. Constatations de l'évaluation – Autres enjeux.....	54
7. Conclusions.....	57
8. Recommandations.....	59
Annexe A – Grille d'évaluation.....	60

Liste des sigles

AADNC	Affaires autochtones et Développement du Nord Canada
CanNor	Agence canadienne de développement économique du Nord
DGEMRE	Direction générale de l'évaluation, de la mesure du rendement et de l'examen
ISDEN	Investissements stratégiques dans le développement économique du Nord

Liste des tableaux et des graphiques

Liste des tableaux

	Page
Tableau 1 : ISDEN : Dépenses prévues et projetées de 2007-2008 à 2011-2012	16
Tableau 2 : ISDEN : Dépenses réelles de 2007-2008 à 2011-2012	17
Tableau 3 : Total des ISDEN par secteur et par voie de financement (2007-2008 à 2011-2012)	34
Tableau 4 : Total des investissements du programme ISDEN dans le développement des capacités par secteur et par voie de financement (2007-2008 à 2011-2012)	46
Tableau 5 : Types d'investissements dans le développement des capacités par voie de financement (2007-2008 à 2011-2012)	47

Liste des graphiques

	Page
Graphique 1 : Dépenses du PIC par thème (2007-2008 à 2011-2012)	7
Graphique 2 : Bénéficiaires du financement du PIC par territoire (2007-2008 à 2011-2012)	8
Graphique 3 : Répartition du financement des ISDEN par programme (2007-2008 à 2011-2012)	11

Introduction

Le présent rapport présente les conclusions de l'évaluation du programme Investissements stratégiques dans le développement économique du Nord (ISDEN), lequel est administré par l'Agence canadienne de développement économique du Nord (CanNor). Cette évaluation sommative a été réalisée au nom de CanNor par la Direction générale de l'évaluation, de la mesure du rendement et de l'examen (DGEMRE) d'Affaires autochtones et Développement du Nord Canada (AADNC). Elle porte sur la mise en œuvre du programme ISDEN de 2007-2008 à 2011-2012. Les méthodes utilisées pour recueillir des données comprennent les suivantes : une revue de la littérature, un examen des documents et des dossiers, des entrevues avec des intervenants clés et des études de cas.

Les ISDEN consistent en une série de programmes qui financent le développement économique du Nord depuis le 30 mai 2005. Sous la direction d'AADNC, une évaluation formative des activités d'ISDEN de 2005-2006 à 2007-2008 a été effectuée en septembre 2008. L'évaluation de suivi est conforme à la *Politique d'évaluation* établie en 2009 par le Conseil du Trésor. Les objectifs de l'évaluation sont les suivants :

- effectuer une analyse neutre et indépendante de la pertinence (besoin réel, concordance avec les priorités gouvernementales, harmonisation avec les rôles et les responsabilités du gouvernement) et du rendement (efficacité, efficience et rentabilité) du programme ISDEN;
- aider les responsables à décider du renouvellement du programme ISDEN en 2013-2014;
- formuler des recommandations afin d'améliorer le programme ISDEN.

Constatations de l'évaluation

Pertinence – Besoin réel

Les principaux arguments pour le renouvellement du programme ISDEN comprennent la nécessité de surmonter les obstacles considérables au développement économique du Nord, de développer les capacités et de diversifier l'économie; le manque de financement; et l'importance d'une stratégie pour le Nord. Les territoires canadiens regorgent de gisements de pétrole et de gaz, de métaux, de diamants et de minéraux, mais il est nécessaire de diversifier leur économie pour éviter qu'elle entre dans le cycle d'expansion et de ralentissement propre au secteur des ressources naturelles. Les attractions naturelles et culturelles contribuent à la croissance des industries touristiques et culturelles. L'énergie renouvelable et la pêche ont aussi enregistré une croissance.

Le manque d'infrastructures de transport et de communication, la pénurie de travailleurs qualifiés et de logements ainsi que les coûts élevés de l'énergie freinent l'essor de tous les secteurs. Le secteur public demeure le principal employeur, il est difficile d'attirer des investisseurs privés, et le financement offert par les gouvernements territoriaux est limité. Dans ce contexte, le Nord a besoin de programmes, comme les ISDEN, qui intègrent les perspectives et les priorités du Nord, à l'aide des plans d'investissement territoriaux, pour abattre les obstacles

au développement économique et contribuer à l'établissement des assises du développement économique.

Pertinence – Concordance avec les priorités du gouvernement fédéral

Les objectifs du programme ISDEN et les priorités du gouvernement fédéral concordent parfaitement. Depuis la création du programme ISDEN en 2005, le Nord est au cœur des annonces et des investissements du gouvernement fédéral. Dès l'implantation de la Stratégie pour le Nord du Canada, en 2007, le gouvernement du Canada s'est engagé à rationaliser le processus d'approbation des grands projets, à construire des logements, à offrir de la formation professionnelle aux Autochtones et de l'éducation de base aux adultes, à cartographier le fond marin de l'Arctique, à bâtir une station de recherche de calibre mondial, à prolonger l'autoroute Dempster, etc. Les discours du Trône de 2008 et 2011 ont renforcé l'engagement du gouvernement à l'égard du Nord, tandis que le programme ISDEN, renouvelé en 2009, complétait d'autres initiatives fédérales dans le Nord (p. ex. Plan d'action économique de 2009).

Pertinence – Harmonisation avec les rôles et responsabilités du gouvernement fédéral

Le rôle des ISDEN dans le développement économique est enchâssé dans l'exercice de la compétence du gouvernement fédéral dans le Nord. Cette compétence lui est clairement conférée par la loi, notamment la *Constitution canadienne* et la *Loi sur le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien*. D'autres intervenants (p. ex. les gouvernements territoriaux) participent au développement économique des territoires, mais d'après l'évaluation leurs rôles et leurs activités sont complémentaires à ceux du programme ISDEN. Dans le même ordre d'idées, certaines responsabilités « provinciales » en matière de gouvernance et d'administration ont déjà été transférées aux gouvernements territoriaux, mais AADNC en est à différentes étapes d'un processus visant à céder le contrôle de la gestion des terres et des ressources aux territoires et le Nunavut vient de commencer à négocier un plan de transfert des responsabilités. Au final, le développement économique du Nord est encore une responsabilité que se partagent le gouvernement fédéral, les gouvernements territoriaux et les Premières Nations autonomes. Compte tenu de la dépendance constante des gouvernements territoriaux aux transferts fédéraux, le gouvernement fédéral continuera probablement de s'occuper du développement économique du Nord pendant un certain temps.

Rendement – Efficacité et réussite

Les évaluateurs n'ont pas été en mesure de parvenir à une conclusion en ce qui concerne les retombées générales des ISDEN, car ils ont éprouvé de la difficulté à accéder aux rapports de projet au moyen du système Paiements de transfert aux Premières nations et aux Inuits et aucun processus ou système n'était établi pour surveiller et agréger les résultats au fil du temps. La stratégie de mesure du rendement qui avait été élaborée pour les ISDEN en 2009 n'a jamais été mise en œuvre. À défaut d'une méthode officielle et coordonnée de contrôle de suivi, les données sur le rendement ont été recueillies projet par projet et publiées dans les rapports de projet. La présentation de l'information sur le rendement a donc nécessité d'examiner et de résumer manuellement les différents rapports.

Quant aux études de cas, elles ont fait état de résultats positifs et d'indicateurs utiles concernant les investissements dans l'énergie, l'énergie renouvelable, l'exploitation minière, les sciences de la Terre, le tourisme, les technologies à large bande, les technologies de l'information et de la communication et les industries culturelles.

Rendement – Efficacité et rentabilité

Les bénéficiaires considèrent que le personnel d'ISDEN est une force en raison de son dévouement, de ses connaissances et du soutien qu'il offre. Le programme ISDEN a néanmoins du mal à attirer du personnel et à le maintenir en poste. Cette situation entraîne un surcroît de travail et a une incidence sur la planification, la mesure du rendement, la surveillance et la production de rapports. Par conséquent, le personnel n'est pas en mesure d'offrir autant de soutien aux promoteurs de projet qu'auparavant.

La modification du processus d'approbation des projets cause des retards dans l'approbation des projets et du financement. Ces retards perturbent les processus de planification des organismes bénéficiaires, font augmenter les coûts des projets et empêchent les promoteurs de réaliser des projets de qualité dans les délais. En outre, les retards liés au financement causent des difficultés financières aux organismes bénéficiaires.

Le transfert du programme ISDEN d'AADNC à CanNor s'est répercuté sur l'efficacité et l'efficience de la mise en œuvre des programmes qu'il chapeaute. Le programme ISDEN a été transféré à CanNor alors que cette nouvelle agence venait tout juste d'être établie. Peu après, le personnel d'ISDEN a été chargé d'exécuter d'autres programmes, lancés dans le cadre des plans d'action économique du gouvernement fédéral. Ces changements ont alourdi la charge de travail du personnel et perturbé la mise en œuvre du programme ISDEN. L'évaluation révèle que la transition vers CanNor a creusé un « fossé » entre la direction et le personnel opérationnel.

Les nombreuses similitudes entre les quatre volets du programme ISDEN représentent une autre constatation importante. Le Programme d'investissements ciblés, le Fonds pour le savoir et l'innovation, les Forums en faveur des partenariats et de la consultation et le Fonds pan-territorial, qui financent des bénéficiaires et des projets similaires, mettent en doute la nécessité de mettre en œuvre quatre volets distincts.

Autres enjeux

À la suite de l'analyse des stratégies de développement économique des régions nordiques et éloignées qu'adoptent le Canada et d'autres pays, on a conclu que les ISDEN sont conformes aux pratiques exemplaires internationales qui se rapportent aux politiques à court terme visant à stimuler le développement économique. Sans des investissements à long terme importants et coordonnés dans le Nord, il est peu probable que le programme ISDEN influence les conditions économiques de façon durable. La littérature souligne l'importance de l'investissement soutenu à long terme dans le leadership, les institutions, l'éducation, le perfectionnement des compétences, les infrastructures, l'entrepreneuriat et les collectivités saines et vivantes.

Conclusions

Le programme ISDEN est conforme aux priorités, aux rôles et aux responsabilités du gouvernement fédéral et continue de répondre à un besoin réel par des investissements de base qui favorisent le développement économique du Nord. Le programme ISDEN complète l'aide offerte par les gouvernements territoriaux et d'autres ministères fédéraux et devrait être maintenu compte tenu des ressources limitées et de la difficulté d'attirer des investissements privés.

Bien que des mesures de réussite quantifiables aient été recensées pour certains secteurs, il est impossible d'évaluer les retombées des ISDEN lorsqu'il n'existe aucun processus pour effectuer le suivi de leurs résultats. Le programme ISDEN a besoin d'une stratégie de mesure du rendement qui définit des résultats et des indicateurs et décrit un processus pour recueillir des données sur le rendement. Une fois cette stratégie mise en œuvre, ces données peuvent être utilisées à des fins de gestion, de production de rapports sur les résultats et de détection précoce des problèmes.

Les évaluateurs ont décelé des lacunes dans l'approbation des projets et du financement, la conception du programme et les outils de suivi. Ces lacunes ont des répercussions négatives sur les activités internes, mais aussi sur les organismes bénéficiaires et le coût, la qualité et le calendrier des projets. Le programme ISDEN devrait utiliser les leçons apprises et les pratiques exemplaires des régions et des organismes de développement régional pour tenter de régler les problèmes qui nuisent à son efficacité et à sa rentabilité.

Il faut reconnaître les problèmes de la perturbation causée par le transfert du programme ISDEN à CanNor, du surcroît de travail et du fossé entre la direction et le personnel opérationnel du programme ISDEN et s'y attaquer immédiatement. Une stratégie de dotation est nécessaire afin de définir les responsabilités et les niveaux de ressources appropriés pour exécuter efficacement le programme ISDEN et attirer du personnel et le maintenir en poste. La stratégie devrait cibler les candidats qui possèdent les bonnes compétences (p. ex. les nouveaux diplômés en administration des affaires), abattre les obstacles qui les empêchent de déménager dans le Nord (p. ex. le logement) et offrir des incitatifs pour qu'ils s'établissent dans le Nord (p. ex. une formation).

Enfin, le Nord a grandement besoin d'investissements de base pour stimuler son développement économique. Le programme ISDEN apporte du soutien essentiel en matière de diversification économique et de développement des capacités dans les secteurs existants et s'adapte bien aux stratégies de développement économique du Nord. Dans le Nord, les besoins sont cependant trop grands pour qu'un seul programme de développement économique puisse les combler. Afin d'amener un changement véritable, le programme ISDEN doit faire partie d'une stratégie de développement du Nord à long terme qui soit soutenue et coordonnée.

Recommandations

On recommande les mesures suivantes à CanNor :

1. mettre en place des processus, des systèmes et des ressources pour surveiller et gérer adéquatement le rendement (efficacité, efficience et rentabilité) et rendre compte des retombées des ISDEN;
2. examiner la stratégie adoptée (conception du programme) pour atteindre les résultats à la lumière des leçons apprises et des pratiques exemplaires. Envisager de fusionner les quatre programmes ou de mieux les distinguer;
3. instaurer des processus et des procédures pour raccourcir le délai d’approbation et accélérer l’octroi du financement;
4. mettre à jour le manuel des politiques et des procédures; et
5. élaborer un plan des ressources humaines ou une stratégie de recrutement pour attirer du personnel et le maintenir en poste et s’assurer que CanNor dispose des ressources nécessaires (c.-à-d. qu’elles possèdent de l’expérience pertinente) pour répondre aux exigences liées à l’exécution du programme.

Réponse de la direction et plan d'action

Réponse de la direction et plan d'action fournis par l'Agence canadienne de développement économique du Nord

Recommandations	Réponse et mesures prévues	Gestionnaire responsable (titre et secteur)	Dates de mise en œuvre et d'achèvement prévues
<p>1. Mettre en place des processus, des systèmes et des ressources pour surveiller et gérer adéquatement le rendement (efficacité, efficience et rentabilité) et rendre compte des retombées des ISDEN.</p>	<p>D'accord.</p> <p>CanNor met systématiquement à jour ses mesures de rendement depuis sa création en 2009. Son cadre de mesure du rendement, qui a été mis à jour de façon à compléter les éléments de sa structure de gestion, des ressources et des résultats, est pleinement opérationnel maintenant, y compris les éléments qui permettent de rendre compte du rendement des programmes, dont les ISDEN. Toutes les mesures de rendement de CanNor sont actuelles, car de nouvelles mesures ont été mises en place pour le Programme d'éducation de base des adultes du Nord, la série de programmes de développement économique des Autochtones a été mise à jour et la mise à jour du programme ISDEN a été réalisée parallèlement à son renouvellement.</p> <p>Pour compléter les activités relatives aux mesures, le groupe opérationnel de CanNor est en train d'instaurer des mécanismes pour recueillir les données requises au moyen de feuilles de calculs internes.</p> <p>En outre, des travaux sont en cours en vue de mettre à jour les formulaires et les processus de CanNor, lesquels comprendront des procédures simples et claires pour recueillir des données sur le rendement.</p> <p>L'Agence consulte d'autres organismes de développement régional et Services partagés Canada pour trouver des solutions à long terme.</p>	<p>Vice-président, Politiques</p> <p>Directeur général, Opérations</p> <p>Directeur général, Opérations</p> <p>Directeur, Services ministériels et Directeur général, Opérations</p>	<p>D'ici le 31 décembre 2013</p> <p>D'ici le 31 mars 2014</p> <p>D'ici le 31 mars 2014</p> <p>En cours</p>
<p>2. Examiner la stratégie adoptée (conception du programme) pour atteindre les résultats à la lumière des</p>	<p>D'accord.</p> <p>CanNor est en train d'examiner la conception du programme en tenant</p>	<p>Vice-président, Politiques</p>	<p>D'ici le 30 juin 2014</p>

leçons apprises et des pratiques exemplaires. Envisager de fusionner les quatre programmes ou de mieux les distinguer.	compte de l'évaluation et des commentaires des intervenants.		
3. Instaurer des processus et des procédures pour raccourcir le délai d'approbation et accélérer l'octroi du financement.	D'accord. CanNor est en train d'examiner les processus opérationnels et apportera des modifications afin d'accélérer l'attribution du soutien.	Directeur général, Opérations	D'ici le 31 mars 2014
4. Mettre à jour le manuel des politiques et des procédures.	D'accord. CanNor a commencé à mettre au point une trousse d'outils pour les agents de programme qui comprendra un manuel des processus opérationnels à jour, des manuels et des guides sur les programmes et des modèles d'évaluation des risques associés aux projets. CanNor distribuera des copies du manuel et offrira de la formation relativement aux politiques et aux processus à tous les employés qui jouent un rôle dans le processus opérationnel des subventions et des contributions. La formation sera offerte de façon continue pour s'assurer que les nouveaux employés sont formés et que le personnel existant est au fait des mises à jour.	Directeur général, Opérations	D'ici le 31 mars 2014
5. Élaborer un plan des ressources humaines ou une stratégie de recrutement pour attirer du personnel et le maintenir en poste et s'assurer que CanNor dispose des ressources nécessaires (c.-à-d. qu'elles possèdent de l'expérience pertinente) pour répondre aux exigences liées à l'exécution du programme.	D'accord. L'Agence est en train de renouveler son plan des ressources humaines et d'apporter la dernière touche au Plan d'embauche des Inuits. Elle prévoit avoir terminé d'ici le premier trimestre 2014. CanNor s'engage à revoir ces plans tous les ans.	Directeur, Services ministériels	D'ici le 30 juin 2014

La réponse de la direction et le plan d'action qui font suite à l'évaluation du programme Investissements stratégiques dans le développement économique du Nord (ISDEN) ont été approuvés par le Comité des politiques le 19 décembre 2013.

1.1 Aperçu

Les Investissements stratégiques dans le développement économique du Nord (ISDEN) consistent en une série de programmes qui financent le développement économique du Nord depuis le 30 mai 2005. En septembre 2008, une évaluation formative portant sur plus de deux années d'activité (2005-2006 à 2007-2008) a été réalisée. Le programme ISDEN, qui a ensuite été renouvelé pour une période de cinq ans débutant en avril 2009, sera financé jusqu'au 31 mars 2014. La présente évaluation sommative a pour objectif de procurer à la haute direction de l'Agence canadienne de développement économique du Nord (CanNor) de l'information crédible et objective sur la pertinence et le rendement du programme ISDEN pour l'aider à déterminer s'il sera renouvelé en 2013-2014. Elle vise également à formuler des recommandations afin d'améliorer le programme.

Lorsque la Direction générale de l'évaluation, de la mesure du rendement et de l'examen (DGEMRE) d'Affaires autochtones et Développement du Nord Canada (AADNC) a effectué l'évaluation formative en 2008, le programme ISDEN était exécuté par l'intermédiaire de l'Organisation des affaires du Nord. L'Organisation des affaires du Nord s'est occupée du renouvellement du programme et de son exécution en 2009, en attendant que CanNor, le nouvel organisme responsable du développement économique du Nord, soit créé. Après avoir été établi, CanNor s'est vu confier la responsabilité du programme ISDEN en août 2009 en vertu de l'article 2a) de la *Loi sur les restructurations et les transferts d'attributions dans l'administration publique*. La DGEMRE a procédé à l'évaluation sommative du programme ISDEN au nom de CanNor.

1.2 Profil du programme

1.2.1 Contexte du programme

Le Nord canadien est placé devant des possibilités sans précédent, car il possède des atouts économiques incomparables, principalement des ressources naturelles inexploitées. Par contre, la liste d'obstacles au développement économique auxquels il fait face est longue. Excepté quelques capitales, le Nord est constitué de collectivités isolées et séparées par une grande distance. Les infrastructures de transport et de communication sont sous-développées, et le coût de l'énergie est élevé. Les conditions arctiques, y compris le pergélisol, la neige et la couverture de glace, les phénomènes météorologiques extrêmes, les périodes prolongées d'obscurité en hiver et d'ensoleillement en été ainsi que les capacités locales et régionales limitées font partie de la vie quotidienne. Dominant, le secteur public est encore le principal employeur dans ces territoires. Il est difficile d'attirer des investisseurs du secteur privé dans le Nord, et les industries peinent à surmonter les nombreux obstacles qu'elles rencontrent. Une synthèse des débouchés, des risques et des obstacles propres aux principaux secteurs est présentée ci-dessous.

En 2010-2011, la contribution du tourisme à l'économie des Territoires du Nord-Ouest s'élevait à plus de 110 000 000 \$. Les touristes peuvent s'adonner à plusieurs activités, comme la pêche sportive, la chasse et le plein air, observer des aurores boréales et assister à des manifestations culturelles autochtones. D'après les tendances à long terme, le tourisme d'aventure et l'écotourisme ont un potentiel de croissance, et le désir croissant que les touristes éprouvent de vivre des expériences authentiques devrait stimuler l'industrie. Les menaces suivantes pèsent toutefois sur l'industrie : la capacité restreinte des compagnies aériennes, surtout au Nunavut et dans les Territoires du Nord-Ouest, la concurrence d'autres destinations touristiques, la connectivité limitée, le manque d'investissements de capitaux et la lenteur de la reprise économique à l'échelle nationale et internationale.

Le Nord s'enorgueillit de sa culture et de ses traditions autochtones, qui le distinguent d'ailleurs des autres régions, et l'art et l'artisanat sont l'une des principales formes d'expression de la culture autochtone. Les industries culturelles du Nord (qui englobent le cinéma, la sculpture, la gravure, le tissage, la joaillerie et la confection de vêtements) sont reconnues et respectées dans le monde entier et jouissent même d'un rayonnement international accru depuis quelques années, essentiellement attribuable aux expositions et aux manifestations culturelles qui se sont déroulées pendant les Jeux olympiques de 2010 à Vancouver. Au Nunavut, les industries culturelles emploient 20 % des effectifs locaux¹ et contribuent annuellement à l'économie du Nunavut à raison de 33 400 000 \$, dont 22 900 000 \$ en retombées directes et 10 500 000 \$ en retombées connexes². Dans les Territoires du Nord-Ouest, le secteur de la culture compte 750 travailleurs, dont des artistes, ce qui représente près de trois pourcent des effectifs (2011-2012)³. Les nouveaux marchés européens prennent constamment de l'expansion, et le marché chinois est susceptible de s'ouvrir, mais le Canada représente encore le principal marché.

Le ralentissement et les conditions économiques, les obstacles à l'accès à de nouveaux marchés, la difficulté de s'approvisionner en matériaux comme les peaux de phoques et les pierres à sculpter (certaines carrières ne sont accessibles qu'une fois par année), les profils linguistiques des artistes, l'absence d'image de marque distincte pour les divers produits et la concurrence des emplois bien rémunérés dans d'autres secteurs figurent parmi les écueils des industries culturelles. Les obstacles auxquels fait face l'industrie cinématographique comprennent l'absence de crédits d'impôt similaires à ceux qu'offrent de nombreux gouvernements et la disponibilité limitée des techniciens et de l'équipement.

Ces dernières années, la pêche a enregistré sa croissance la plus prometteuse au Nunavut, mais elle représente aussi une industrie importante dans les Territoires du Nord-Ouest. En 2010, on estimait que la pêche injectait annuellement de 12 000 000 à 14 000 000 \$ dans l'économie du Nunavut (7 500 000 à 9 500 000 \$ en revenus)⁴. En 2010, le Comité sénatorial permanent des pêches et des océans a fait de l'augmentation des prises d'ombles chevaliers un objectif pour le

¹ Le Conference Board du Canada, *Closing the Gap: Toward Capturing the Value of Aboriginal Cultural Industries*, 2008, p. 27.

² Centre for the North, *Foire commerciale et vitrine culturelle Northern Lights*, 1^{er} au 4 février 2012, Ottawa. [http://www.centreforthenorth.ca/documents/news/nl12_brochure_english_lowpd]

³ Gouvernement des Territoires du Nord-Ouest, *Arts Strategy: Progress Report*, 2013, p. 12.

⁴ Le Conference Board du Canada, *Mapping the Economic Potential of Canada's North (Draft Report)*, 2010, p. 32.

développement de l'industrie⁵. L'omble chevalier, un mets délicat très coûteux, est principalement commercialisé frais et surgelé sous forme de poisson habillé ou de steaks⁶. Dans les Territoires du Nord-Ouest, les espèces de poissons les plus importantes, qui comprennent le corégone, le brochet, la truite de lac, le grand brochet et l'inconnu, vivent dans le Grand lac des Esclaves⁷.

Comme la diminution des stocks de poissons est la plus grande menace qui pèse sur elle, l'industrie s'efforce principalement de maintenir sa stabilité plutôt que d'accroître la production⁸. Au Nunavut, l'absence de port en haut profonde pour le déchargement des prises freine la croissance de l'industrie de la pêche. Bien qu'il ait le littoral le plus long au Canada, le Nunavut est la seule région côtière qui n'est pas dotée d'un port en eau profonde qui peut accueillir les grands navires de pêche et procéder à la transformation de toutes leurs prises. Par conséquent, le déchargement des prises des grands navires de pêche exige un temps considérable, et les poissons qui ne peuvent pas être transformés à Pangnirtung sont expédiés au Groenland pour y être transformés et sont emballés dans d'autres pays. Ces pays apposent donc leur propre étiquette sur ce produit canadien. Pour que l'industrie de la pêche prospère au Nunavut, des investissements doivent être faits dans différentes infrastructures, comme les installations portuaires et les ports adaptés aux navires de pêche (même de taille modeste), les usines de transformation et les entrepôts frigorifiques. Dans les Territoires du Nord-Ouest, le nombre de poissons pêchés a diminué par suite du fléchissement de la population de poissons, mais une stratégie de rétablissement a été mise en place pour remédier à la situation⁹.

Le United States Geological Survey estime que le Nord renferme jusqu'à 13 % des réserves de pétrole et 30 % des réserves de gaz naturel non découvertes au monde¹⁰. Toutefois, l'industrie pétrolière et gazière souffre de la baisse des prix sur les marchés internationaux et des retards qu'accuse le projet de gazoduc Mackenzie. Après avoir atteint un sommet en 2001, l'industrie des combustibles ne cesse de déperir dans les Territoires du Nord-Ouest, à tel point qu'aucun nouveau puits ne commencera à être exploité au cours des prochaines années¹¹. La fragilité des écosystèmes nordiques, la pénurie de main-d'œuvre qualifiée, l'absence d'infrastructure de communication et de transport et la rareté des incitatifs et des investissements du secteur privé sont d'autres obstacles au développement du secteur de l'énergie.

Quant à l'énergie renouvelable, elle recèle un fort potentiel dans le Nord. Dans les Territoires du Nord-Ouest, un grand nombre de projets hydroélectriques de grande envergure pourraient jeter les fondations d'un réseau électrique afin de réduire les tarifs et d'accroître la fiabilité et la diversité de l'économie. Au Yukon, l'hydroélectricité et l'énergie éolienne représentent 17 % de

⁵ *Ibid.*, p. 25.

⁶ Pêches et Océans Canada. *Ombles chevalier*. Tiré de « Durabilité du poisson et des produits de la mer du Canada », 2013-04-11. [<http://www.dfo-mpo.gc.ca/fm-gp/sustainable-durable/fisheries-peches/char-omble-fra.htm>]

⁷ Le Conference Board du Canada, *Mapping the Economic Potential of Canada's North (Draft Report)*, 2010, p. 33.

⁸ *Ibid.*

⁹ Le Conference Board du Canada, *Mapping the Economic Potential of Canada's North (Draft Report)*, 2010, p. 28.

¹⁰ U.S. Geological Survey. *USGS Release 90 Billion Barrels of Oil and 1,670 Trillion Cubic Feet of Natural Gas Assessed in the Arctic*, 23 juillet 2008. [http://www.usgs.gov/newsroom/article.asp?ID=1980&from=rss_home] (Consulté le 20 janvier 2013).

¹¹ Le Conference Board du Canada, *Territorial Outlook: Winter 2012*, p. 18.

l'énergie consommée¹², et la valeur du bois de chauffage est estimée à environ 4 000 000 \$ par année en termes d'emplois et de substituts des importations¹³. Le potentiel éolien, géothermique et solaire du Yukon est largement méconnu et inexploité même si des études ont été menées pour mieux le comprendre¹⁴. En outre, certaines menaces, comme le manque de capacités locales et de fonds pour mettre en valeur l'énergie renouvelable dans le Nord et les piètres économies d'échelle, entravent grandement la croissance de ce secteur.

L'exploitation minière semble aussi avoir un brillant avenir dans le Nord. De nombreuses régions du Nord ont une forte tradition minière et sont extrêmement développées, alors que d'autres demeurent pratiquement inexplorées malgré leur potentiel considérable de ressources¹⁵. On estime que les activités d'extraction de diamants menées dans le Nord représentent 8,87 % de la production mondiale totale de diamants. Le Canada est donc le troisième producteur mondial de diamants du point de vue de la valeur¹⁶. À l'heure actuelle, l'économie mondiale se redresse, et la demande mondiale à long terme de produits de base augmente, ce qui pourrait assurer la viabilité des mines des régions nordiques éloignées¹⁷. Plusieurs nouvelles mines devraient ouvrir d'ici la fin de la décennie au Nunavut, au Yukon et dans les Territoires du Nord-Ouest, tandis qu'au moins cinq mines sont censées être exploitées à compter de 2015 au Yukon¹⁸. De plus, la production globale de minéraux métalliques et non métalliques devrait augmenter de 91 % entre 2011 et 2020 dans le Nord et enregistrer un taux de croissance composé de 7,5 % par année¹⁹.

Qui plus est, le transfert des responsabilités contribuera probablement à la croissance de l'activité minière. Depuis 2005, le Yukon est considéré comme l'une des meilleures régions minières du monde en raison de son climat politique très stable, de ses excellentes infrastructures de transport et d'énergie et de son gouvernement manifestement favorable à l'exploitation minière. Conséquemment, l'enquête annuelle sur l'exploitation minière de l'Institut Fraser classe régulièrement le Yukon, depuis le transfert des responsabilités, parmi les meilleures régions minières du Canada et du monde selon l'Indice du potentiel des politiques²⁰. Jusqu'à ce que les responsabilités soient transférées dans les Territoires du Nord-Ouest et le Yukon, l'incertitude en matière de réglementation continuera de représenter une menace pour l'exploitation minière. Les autres menaces comprennent les capacités et les ressources limitées dont disposent les Premières Nations et les Inuits pour entamer des consultations et des négociations, le recrutement d'une main-d'œuvre prête à travailler dans des mines et des chantiers de construction reculés,

¹² Ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources, gouvernement du Yukon, *Stratégie énergétique du Yukon*, 2009.

¹³ Site Web du ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources du gouvernement du Yukon, sous « Bois énergie ». [<http://www.esc.gov.yk.ca/biomass.html>] (Consulté en octobre 2013).

¹⁴ Ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources, gouvernement du Yukon, *Stratégie énergétique du Yukon*, janvier 2009, p. 12.

¹⁵ Le Conference Board du Canada, *Mapping the Economic Potential of Canada's North (Draft Report)*, 2010, p. 19.

¹⁶ Le Conference Board du Canada, *The Future of Mining in Canada's North*, janvier 2013.

¹⁷ Le Conference Board du Canada, *Mapping the Economic Potential of Canada's North (Draft Report)*, 2010, p. 20.

¹⁸ Le Conference Board du Canada, *Territorial Outlook: Economic Forecast*, hiver 2013, p. iii.

¹⁹ Rhéaume, G., et M. Caron-Vuotari. *The Future of Mining in Canada's North*, Centre for the North, 2013, p. i.

²⁰ Alcantrara, C., K. Cameron et S. Kennedy. *Assessing Devolution in the Canadian North: A Case Study of the Yukon Territory*, Arctic Institute of North America, 2012, p. 328-338.

l'infrastructure routière déficiente, l'absence d'une stratégie énergétique pour l'exploitation minière à grande échelle, de graves pénuries de logements²¹, la fragilité de l'environnement naturel, l'éloignement des marchés et les changements climatiques.

Dans le contexte actuel, un programme de développement économique tel que le programme ISDEN peut abattre plusieurs des obstacles décrits ci-dessus et aider à établir des conditions propices à la croissance et à la stabilité économiques.

1.2.2 Histoire des ISDEN

Le budget fédéral de mars 2004 a prévu 90 000 000 \$ sur 5 ans pour le développement économique du Nord. Les ISDEN se sont donc révélés être la principale intervention du gouvernement fédéral dans le développement économique du Nord. Au printemps 2005, AADNC a lancé le programme ISDEN, qui comprenait trois volets complémentaires : le Programme d'investissements ciblés, le Fonds pour le savoir et l'innovation et les Forums en faveur des partenariats et de la consultation. Le Programme d'investissements ciblés a été créé avec du financement sur plusieurs exercices, alors que le Fonds pour le savoir et l'innovation et les Forums en faveur des partenariats et de la consultation, deux programmes de services dotés, ont été reconduits et intégrés dans le programme. Les Forums en faveur des partenariats et de la consultation sont propres aux Territoires du Nord-Ouest.

En 2009, le programme ISDEN a été renouvelé dans le cadre du Plan d'action économique du Canada. Ce dernier prévoyait un autre montant de 90 000 000 \$ sur une période 5 ans pour les ISDEN (du 1^{er} avril 2009 au 30 mars 2014), en sus du financement déjà prévu totalisant près de 6 000 000 \$ pour la même période. À la suite d'un examen et de consultations avec les intervenants, le programme a été renouvelé pratiquement tel quel. Toutefois, on a pris soin d'améliorer la souplesse du programme pour harmoniser le financement de ses différents volets et de mettre l'accent sur le leadership et l'établissement de partenariats puisqu'il allait constituer la principale activité d'un nouvel organisme de développement économique du Nord. La portée des Forums en faveur des partenariats et de la consultation a été étendue à tous les territoires pour faciliter les discussions multilatérales, et un nouveau Fonds pan-territorial a été créé pour financer les projets touchant plus d'un territoire.

1.2.3 Volets du programme ISDEN

Programme d'investissements ciblés

En 2009, 67 000 000 \$ répartis sur 5 ans ont été alloués au Programme d'investissements ciblés. Ce montant devait être partagé à parts égales entre les trois territoires, et une analyse a révélé qu'il avait été effectivement réparti plutôt également entre les territoires de 2007-2008 à 2011-2012. Les Territoires du Nord-Ouest, le Nunavut et le Yukon ont respectivement dépensé 36, 32 et 32 % du financement du Programme d'investissements ciblés.

²¹ Gouvernement du Canada. *Promouvoir le développement économique et social*, 16 janvier 2013. [<http://www.northernstrategy.gc.ca/soc-dev/index-fra.asp>] (Consulté le 2 février 2013).

Le Programme d'investissements ciblés offre une aide annuelle maximale de 2 000 000 \$ par projet et ne peut verser plus de 6 000 000 \$ à un seul et même bénéficiaire. Les projets financés par le Programme d'investissements ciblés doivent cadrer avec les plans d'investissement territoriaux (lesquels ont été élaborés avant que le programme soit renouvelé en 2009 sur la base du progrès accompli pendant la première phase), être adaptés aux réalités économiques de chaque territoire et tenir compte des propositions des gouvernements territoriaux et autochtones, des ministères fédéraux, du secteur privé et d'autres intervenants. Les plans d'investissement sont examinés et mis à jour, au besoin.

Le plan d'investissement de chaque territoire peut comprendre une combinaison d'activités, de bénéficiaires et d'objectifs particuliers, des activités peu détaillées assorties d'objectifs et de résultats précis, et des domaines de développement associés à des activités et à des résultats déterminés dans le cadre d'appels de propositions généraux. La section 1.2.8 contient de plus amples renseignements sur les plans d'investissement territoriaux.

Les projets financés par le Programme d'investissements ciblés doivent correspondre aux quatre thèmes suivants.

1. *Établir une base de connaissances* dans les secteurs économiques clés qui ouvriront la voie à de nouveaux débouchés économiques. Les projets admissibles comprennent les projets de recherche, les plans stratégiques, les études de faisabilité et les autres projets connexes²².
2. *Consolider la base de l'infrastructure économique* en développant l'infrastructure matérielle à utilisateurs multiples qui est essentielle à la croissance économique. Les projets admissibles englobent les études de faisabilité ou de planification liées à l'infrastructure publique ou à utilisateurs multiples, les investissements dans le système de télécommunications public ou à utilisateurs multiples qui viennent combler les lacunes des autres programmes de financement fédéraux et les investissements à petite échelle dans les infrastructures nouvelles ou existantes qui ont un lien direct avec l'amélioration de l'activité économique²³.
3. *Développer la capacité* des organismes, des associations, des petites et moyennes entreprises (PME) et des particuliers pour les aider à profiter des débouchés économiques. Les projets de recherche, l'établissement de normes, de matériel et de programmes éducatifs qui contribuent au renforcement des capacités et les initiatives de développement des capacités comptent parmi les projets admissibles²⁴.
4. *Diversifier l'économie* dans l'ensemble des régions et des secteurs en mettant l'accent sur la création de nouveaux secteurs, produits et marchés. Les activités admissibles comprennent, sans toutefois s'y limiter, l'élaboration de stratégies sectorielles visant à guider les investissements, l'aide à la création de groupements de technologies, le

²² Affaires autochtones et Développement du Nord Canada, *Northern Affairs Program, Northern Economic Development Programs Desktop Administration Manual*, octobre 2005, p. 10.

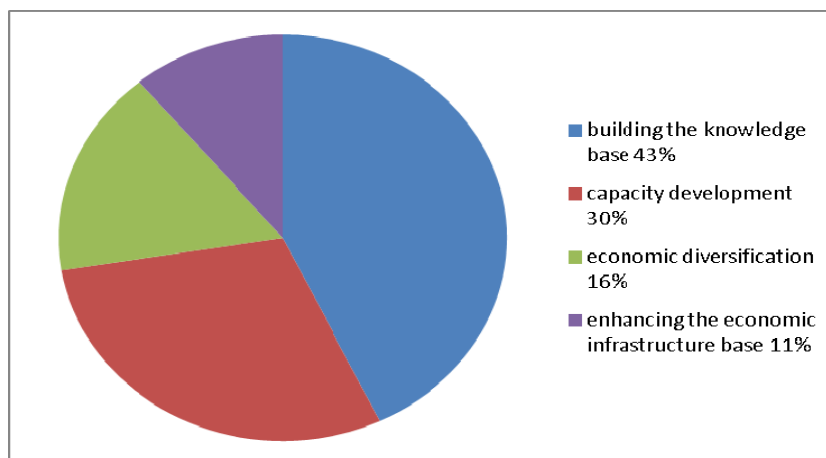
²³ Affaires autochtones et Développement du Nord Canada, *Northern Affairs Program, Northern Economic Development Programs Desktop Administration Manual*, octobre 2005, p. 12.

²⁴ *Ibid.*, p. 14.

financement des industries culturelles ainsi que la mise au point et la commercialisation de nouveaux produits²⁵.

Comme l'illustre le graphique 1, la majeure partie du financement (43 %) a été octroyée sous le thème « établir une base de connaissances » de 2007-2008 à 2011-2012. Trente pour cent des projets étaient classés dans la catégorie « développement des capacités », alors que 16 % visaient la « diversification économique ». Le Programme d'investissements ciblés a consacré 11 % de son financement à la « consolidation de la base de l'infrastructure économique » pendant cette période.

Graphique 1 : Dépenses du Programme d'investissements ciblés par thème (2007-2008 à 2011-2012)



Source : PTPNI – Liste des projets d'ISDEN financés de 2007-2008 à 2011-2012

Les dépenses et les projets inadmissibles comprennent les suivants : le financement de base, les coûts récurrents de fonctionnement et d'entretien des organismes, les investissements majeurs en infrastructures (p. ex. les laboratoires), l'étude d'activités fondées sur la connaissance qui constituent essentiellement une fonction de gestion des ressources, les travaux de construction liés à des ouvrages de génie civil d'envergure (p. ex. les routes, les autoroutes et les ponts), les investissements dans les infrastructures nouvelles ou existantes qui sont détenues ou exploitées par une seule entreprise à but lucratif et qui ne sont pas destinées à une utilisation publique, la formation professionnelle directe qui s'apparente à celle qu'offrent normalement les établissements d'enseignement ou les programmes d'apprentissage, et les subventions salariales pour les personnes qui suivent des cours ou reçoivent une formation en cours d'emploi²⁶.

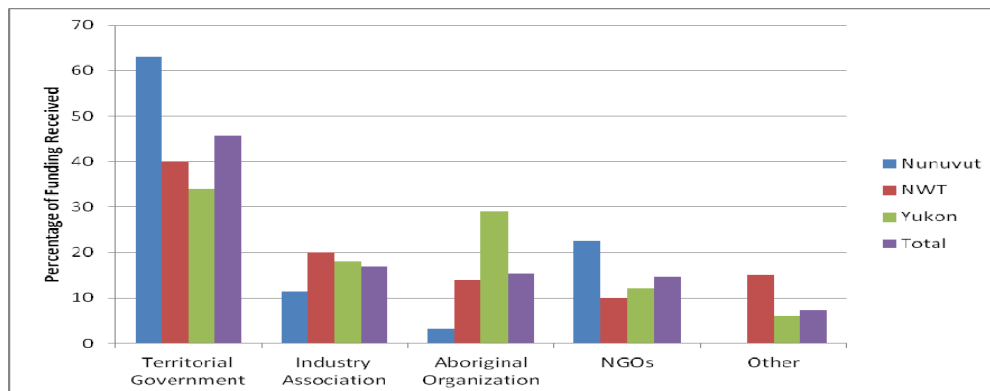
Les bénéficiaires admissibles comprennent les organismes, les associations ou les entreprises à vocation sociale dont le mandat consiste à réaliser des activités relatives au développement économique du Nord, les particuliers et les petites et moyennes entreprises, les autres ordres de gouvernement et les organismes non fédéraux du secteur public ou privé qui s'intéressent ou

²⁵ *Ibid.*, p. 17.

²⁶ Affaires autochtones et Développement du Nord Canada, *Northern Affairs Program, Northern Economic Development Programs Desktop Administration Manual*, octobre 2005, p. 29.

contribuent au développement économique du Nord²⁷. L'analyse des bénéficiaires du financement octroyé par le Programme d'investissements ciblés de 2007-2008 à 2011-2012 révèle que les gouvernements territoriaux sont les principaux bénéficiaires dans les trois territoires (principalement pour des projets géoscientifiques). De 2007-2008 à 2011-2012, les gouvernements du Nunavut, des Territoires du Nord-Ouest et du Yukon ont respectivement reçu 15 000 000 \$²⁸, 10 700 000 \$²⁹ et 8 000 000 \$³⁰.

Graphique 2 : Bénéficiaires du financement du Programme d'investissements ciblés par territoire (2007-2008 à 2011-2012)



Source : PTPNI – Liste des projets d'ISDEN financés de 2007-2008 à 2011-2012

Le graphique 2 ci-dessus montre que les Territoires du Nord-Ouest et le Yukon aident davantage les associations industrielles que le Nunavut. Pour sa part, le Yukon appuie beaucoup plus les organisations autochtones que les Territoires du Nord-Ouest et le Nunavut. C'est le Nunavut qui a le plus de relations d'affaires avec le gouvernement territorial et les organisations non gouvernementales.

Fonds pour le savoir et l'innovation

En 2009, le Fonds pour le savoir et l'innovation s'est vu allouer 7 500 000 \$ pour une période de 5 ans (c.-à-d. 500 000 \$ par territoire par année une fois le montant divisé également) pour aider les résidents des 3 territoires à participer aux activités énumérées ci-dessous et à en tirer profit :

1. innovation : nouveaux produits, services et procédés ou produits, services et procédés modifiés;

²⁷ *Ibid.*, p. 22.

²⁸ Le ministère du Développement économique et des Transports a reçu 9 900 000 \$, alors que les autres ministères, dont les ministères de l'Environnement et de l'Éducation, ont reçu le reste du montant.

²⁹ Le ministère du Développement économique et des Transports a reçu 9 600 000 \$, alors que les autres ministères, dont les ministères de l'Environnement, des Transports et des Finances, ont reçu le reste du montant.

³⁰ La Commission géologique du Yukon et le ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources ont reçu 5 100 000 \$, alors que le ministère du Développement économique et du Tourisme et le Bureau des statistiques du Yukon ont respectivement reçu 2 300 000 \$ et 622 000 \$.

2. connaissances : production et diffusion de connaissances, accès aux connaissances, approfondissement de la compréhension des connaissances et amélioration de la capacité à les utiliser; et
3. économie du savoir : définie par l'Organisation de coopération et de développement économiques comme étant la dépendance accrue des entreprises et du secteur public au savoir, à l'information et à la spécialisation.

Le Fonds pour le savoir et l'innovation a pour but d'aider les populations du Nord à saisir les occasions que présente la nouvelle économie et à faire avancer les sciences et la technologie. Un projet ne peut pas dépasser 95 000 \$ en tout.

Le Fonds pour le savoir et l'innovation peut investir dans un large éventail de débouchés, qu'ils soient petits ou nouveaux. Les projets ne doivent pas nécessairement concorder avec les plans d'investissement territoriaux. CanNor a le pouvoir de fixer les priorités locales en matière de savoir et d'innovation et peut décider d'établir des liens avec les objectifs des plans d'investissement. La recherche et les consultations sont admissibles à du financement au titre du Fonds pour le savoir et l'innovation, à l'instar du Programme d'investissements ciblés, mais le Fonds pour le savoir et l'innovation encourage aussi l'innovation et le renforcement des capacités individuelles et organisationnelles³¹.

Comme pour le Programme d'investissements ciblés, les dépenses inadmissibles comprennent le financement de base, les immobilisations majeures, les frais liés à la formation professionnelle traditionnelle et les subventions salariales. Par contre, les montants complémentaires aux fonds d'emprunt³² ne sont pas admissibles à du financement au titre du Fonds pour le savoir et l'innovation. Le Fonds pour le savoir et l'innovation et le Programme d'investissements ciblés ont les mêmes bénéficiaires.

Forums en faveur des partenariats et de la consultation

Les Forums en faveur des partenariats et de la consultation distribuent 1 500 000 \$ sur une période de 5 ans (ou 100 000 \$ par territoire par année) pour intensifier le dialogue sur les enjeux en matière de développement économique du Nord et contribuer à l'amélioration des capacités liées à la réalisation de projets dans le Nord. Ce financement sert aussi à améliorer les connaissances, les compétences et la compréhension en ce qui concerne les rôles et les responsabilités des divers acteurs du développement économique dans les territoires et à épauler les intervenants à l'échelle locale, régionale, territoriale et pan-territoriale. La contribution maximale est de 95 000 \$ par projet.

Les projets financés par les Forums en faveur des partenariats et de la consultation ne font pas partie des plans d'investissement territoriaux. Les priorités en matière d'investissement reposent sur les opinions des acteurs économiques de premier plan et d'autres activités de consultation et de coordination. Les activités et les dépenses admissibles sont identiques à celles du Fonds pour

³¹ Affaires autochtones et Développement du Nord Canada, *Northern Affairs Program, Northern Economic Development Programs Desktop Administration Manual*, octobre 2005, p. 36.

³² Les montants complémentaires aux fonds d'emprunt comprennent le capital investi par les organisations qui offrent de l'aide financière aux PME (financement de prêts aux entreprises).

le savoir et l'innovation, mais les Forums en faveur des partenariats et de la consultation fournissent du financement de base et ne financent pas le développement des capacités individuelles. Les dépenses inadmissibles sont les mêmes que celles du Fonds pour le savoir et l'innovation, à l'exception des dépenses susmentionnées³³.

Fonds pan-territorial

Dans le cadre du programme ISDEN qui a été renouvelé en 2009, le Fonds pan-territorial est utilisé pour des projets qui englobent un ou plusieurs territoires et une ou plusieurs provinces. Un montant de 5 000 000 \$, réparti sur quatre ans, a été alloué au Fonds pan-territorial pour les éléments de projet liés aux avantages obtenus dans les territoires. D'autres partenaires, comme les organismes de développement régional du gouvernement fédéral, ont été invités à financer des éléments de projet proportionnellement aux avantages qu'ils procurent aux collectivités de leur région. En raison de sa portée pan-territoriale, le Fonds pan-territorial n'est pas compris dans les plans d'investissement territoriaux.

Pour être admissibles, les projets doivent répondre aux critères du Programme d'investissements ciblés, du Fonds pour le savoir et l'innovation et des Forums en faveur des partenariats et de la consultation; toucher au moins deux territoires et démontrer des avantages pan-territoriaux. Les projets inadmissibles comprennent les travaux de construction (par opposition aux activités de planification) liés aux ouvrages de travaux publics d'envergure tels que les routes, les autoroutes, les aéroports, les ports, les quais, les barrages, les immeubles commerciaux ou toute infrastructure similaire³⁴.

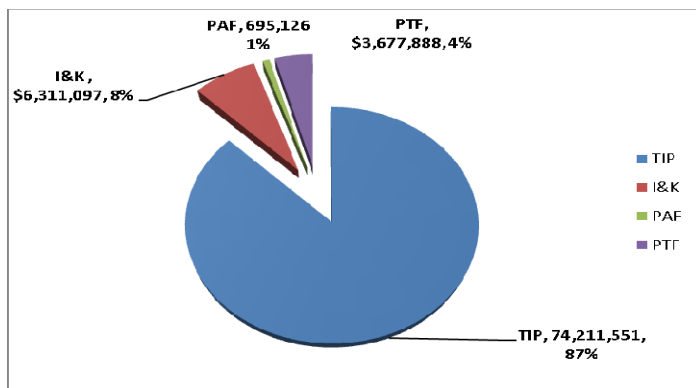
1.2.4 ISDEN

Comme l'indique le graphique 3 ci-dessous, 87 % des ISDEN ont été faits par l'intermédiaire du Programme d'investissements ciblés, 8 % par l'intermédiaire du Fonds pour le savoir et l'innovation, 4 % par l'intermédiaire du Fonds pan-territorial et 1 % par l'intermédiaire des Forums en faveur des partenariats et de la consultation de 2007-2008 à 2011-2012.

Graphique 3 : Répartition du financement des ISDEN par programme (2007-2008 à 2011-2012)

³³ Affaires autochtones et Développement du Nord Canada, *Northern Affairs Program, Northern Economic Development Programs Desktop Administration Manual*, octobre 2005, p. 53.

³⁴ CanNor, *Pan-Territorial Fund – Program Management Framework*, 2010, p. 2 et 4.



Source : PTPNI – Liste des projets d’ISDEN financés de 2007-2008 à 2011-2012

Au cours du deuxième cycle du programme ISDEN, 84 % du financement (qui totalisait 90 000 000 \$) devait être distribué par l’intermédiaire du Programme d’investissements ciblés, 8 % par l’intermédiaire du Fonds pour le savoir et l’innovation, 6 % par l’intermédiaire du Fonds pan-territorial et 2 % par l’intermédiaire des Forums en faveur des partenariats et de la consultation. Le graphique 3 montre que les investissements réels concordent avec les dépenses prévues.

1.2.5 Objectifs et résultats prévus

En juin 2009, alors que le programme ISDEN était encore sous la responsabilité d'AADNC, une stratégie de mesure du rendement a été élaborée pour mesurer et gérer le rendement des ISDEN et en rendre compte. Les résultats énumérés ci-dessous sont tirés de la stratégie de mesure du rendement.

Résultats immédiats

- Augmentation de la quantité d'information mise à la disposition du public : Accéder aux produits de connaissance découlant des activités financées par le programme ISDEN et les utiliser. Par exemple, la production de données géoscientifiques accessibles au public crée des possibilités d'investissement dans l'exploration et l'extraction de ressources.
- Développement de l'infrastructure à utilisateurs multiples : Avoir accès à l'infrastructure économique du Nord mise en place dans le cadre des activités financées par le programme ISDEN et les utiliser. Par exemple, l'accès aux infrastructures de télécommunications, comme une connexion à large bande, permet aux entreprises de commercialiser leurs produits.
- Amélioration de l'accès au capital : Obtenir du financement aux entreprises grâce aux ISDEN. Le financement que le programme ISDEN octroie aux sociétés d'aide au développement des collectivités autochtones, lesquelles fournissent du capital au secteur privé, en est un exemple.
- Renforcement de la capacité des gens du Nord à saisir les occasions de développement économique : Avoir accès aux produits et aux services de renforcement des capacités découlant des activités financées par le programme ISDEN et les utiliser. Par exemple, les gens du Nord profitent des services de formation offerts par des promoteurs de projet.
- Augmentation des partenariats avec les gouvernements et les organismes du Nord : Coopération et collaboration entre les organismes qui jouent un rôle dans le développement économique.

Résultats à moyen terme

- Accroissement des investissements du secteur privé et augmentation du nombre de possibilités d'affaires et d'emploi : Croissance des investissements liés aux activités financées par le programme ISDEN et renforcement du rôle du secteur privé dans l'économie des territoires.
- Accroissement de la viabilité des principaux moteurs économiques : Croissance du secteur primaire, en particulier les mines, le pétrole et le gaz et le tourisme. Comprend une meilleure capacité de faire face aux replis des marchés mondiaux des produits de base.

- Accroissement du développement économique et de la diversification : Croissance des petites et moyennes entreprises et des industries émergentes dans le Nord, comme la culture et la pêche.

Résultats à long terme

- Économie territoriale robuste et stable au profit des résidents du Nord et des Canadiens : Économie territoriale diversifiée et autosuffisante à laquelle les résidents du Nord participent en grand nombre.

1.2.6 Gestion du programme, principaux intervenants et bénéficiaires

Transfert du programme ISDEN d’AADNC à CanNor

En janvier 2009, le gouvernement du Canada a déposé un budget qui comprenait un Plan d’action économique. Ce plan prévoyait d’affecter 50 000 000 \$ à un nouvel organisme de développement régional sur une période de 5 ans. Le 18 août 2009, le premier ministre a annoncé la création d’un organisme de développement régional pour le Nord canadien : CanNor. CanNor allait avoir un siège social à Iqaluit; des bureaux régionaux au Nunavut, dans les Territoires du Nord-Ouest et au Yukon; et un bureau de politique et de coordination à Ottawa.

La création de CanNor était accompagnée de l’annonce du transfert du programme ISDEN et de tous les autres programmes de développement économique territorial d’AADNC à CanNor. En 2010, on a loué des locaux afin d’y établir le siège social, qui abriterait le vice-président des opérations et d’autres membres du personnel. De plus, l’unité de développement économique d’AADNC à Iqaluit a emménagé dans les bureaux de CanNor au milieu de l’année financière 2009-2010. Des transferts similaires se sont produits dans les trois autres bureaux régionaux. Un nouvel immeuble a été construit à Iqaluit et, en juin 2012, presque trois ans après l’annonce du transfert de responsabilités, le personnel du siège social de CanNor a emménagé dans ses nouveaux locaux.

Même s’il a accueilli des employés d’AADNC qui connaissaient bien le programme ISDEN, CanNor a dû pourvoir de nouveaux postes de direction. Évidemment, un grand nombre d’employés du siège social d’AADNC ont refusé de quitter Ottawa pour s’installer à Iqaluit. Par conséquent, de nouveaux employés ont dû être embauchés. D’après les employés d’ISDEN, CanNor éprouve de la difficulté à pourvoir les postes vacants depuis le début. L’équipe de direction de CanNor a subi de fréquents remaniements. Par exemple, quatre sous-ministres et six dirigeants principaux des finances se sont succédé depuis 2009.

Après la transition, les régions ont continué à mettre en œuvre le programme ISDEN conformément aux manuels pertinents, mais la subdélégation des pouvoirs ministériels a été limitée, ou réduite, en novembre 2010. La politique du gouvernement confie aux ministres et aux administrateurs généraux la responsabilité de déléguer des pouvoirs financiers et opérationnels aux gestionnaires afin de leur permettre d’administrer les programmes qui relèvent de leur compétence avec efficacité. La délégation des pouvoirs de signature habilite les gestionnaires à autoriser des dépenses et à réaliser des économies.

Pendant le premier cycle du programme ISDEN, les directeurs régionaux pouvaient approuver des projets allant jusqu'à 175 000 \$, alors que les directeurs généraux régionaux pouvaient approuver des projets de moins de 250 000 \$. Le sous-ministre adjoint approuvait les projets de 250 000 à 499 000 \$ et le ministre, ceux de plus de 500 000 \$. Pendant la deuxième phase du programme ISDEN (c.-à-d. après novembre 2010), tous les projets d'ISDEN devaient être soumis à l'approbation du ministre.

Pendant l'AF 2011-2012, 96 projets ont été financés au total. De ces projets, 67 étaient inférieurs à 250 000 \$, 20 se situaient entre 250 000 et 499 000 \$ et 9 étaient supérieurs à 500 000 \$. Le projet le moins cher se chiffrait à 3 150 \$, et le plus coûteux s'élevait à 1 550 000 \$. Même si elle n'a pas réussi à déterminer le pourcentage de projets approuvés par le ministre (puisque certains projets pluriannuels avaient peut-être été approuvés plusieurs années auparavant), l'évaluation donne une idée du volume annuel de projets. Elle montre aussi que, si le mécanisme de subdélégation des pouvoirs ministériels avait encore été en place, seulement neuf pourcent des projets auraient nécessité l'approbation du ministre pendant l'AF 2011-2012.

Un protocole d'entente entre AADNC et CanNor est entré en vigueur le 18 août 2009. Il avait pour but de rétribuer AADNC en contrepartie du soutien qu'il apportait pour les services intégrés liés aux ressources humaines, à la technologie de l'information, aux finances, à l'administration, à la passation de marchés, à la gestion des paiements de transfert, à l'évaluation, à la vérification, aux systèmes financiers, aux communications, à la haute direction et à la gestion du matériel³⁵. Depuis, la responsabilité des ressources humaines, des services financiers et de la technologie de l'information a été transférée à Services partagés Canada. Au moment où le présent rapport a été rédigé (août 2013), le Protocole d'entente était expiré depuis cinq mois. Les évaluateurs sont conscients que la reconduction du Protocole d'entente est actuellement à l'étude et qu'AADNC continuera de fournir des services intégrés jusqu'à ce que d'autres arrangements soient pris.

En 2009, la même année que CanNor a été lancé et que le programme ISDEN a été renouvelé, CanNor a été chargé d'administrer le Fonds d'adaptation des collectivités et le fonds Infrastructure de loisirs, tous les deux annoncés dans le cadre du *Plan d'action économique du Canada*. Ces programmes biennaux de stimulation économique, qui visaient à répondre aux besoins économiques à court terme des collectivités canadiennes frappées par la récession mondiale, ont été exécutés par l'intermédiaire des ODE et ont fourni, au total, 32 800 000 \$ sous forme de contributions aux territoires. Avec l'aide de trois autres agents et d'employés qui connaissaient bien le programme ISDEN, le personnel opérationnel de CanNor a réussi à mettre en œuvre ces programmes dans les délais prescrits.

³⁵ Le Protocole d'entente qui a été en vigueur du 1^{er} avril 2012 au 31 mars 2013 stipulait qu'AADNC devait offrir des services intégrés à CanNor, notamment pour les finances, l'administration, la passation de marchés, la gestion des paiements de transfert, les ressources humaines et les communications. Pour sa part, CanNor devait continuer à mener ses activités en exerçant ses propres pouvoirs de signature ainsi que les pouvoirs délégués connexes et payer les services intégrés rendus par AADNC.

Peu après l'expiration du fonds Infrastructure de loisirs, en 2011, CanNor (y compris le programme ISDEN) a été chargé d'exécuter le Programme d'éducation de base des adultes du Nord, un programme quinquennal destiné aux 3 territoires qui totalisait 27 000 000 \$, en comptant sur le renfort d'un seul agent. Le Programme d'éducation de base des adultes du Nord a été suivi du Fonds d'amélioration de l'infrastructure communautaire, annoncé dans le Plan d'action économique de 2012. Le Fonds d'amélioration de l'infrastructure communautaire offre 6 400 000 \$ répartis sur 2 ans aux 3 territoires pour réparer et améliorer les infrastructures communautaires existantes qui sont mises à la disposition du public. Il expirera le 31 mars 2014.

L'évaluation fait ressortir qu'en 2012 CanNor a subi les contrecoups du plan d'action pour la réduction du déficit du gouvernement fédéral. En 2009-2010, CanNor comptait 106 employés³⁶, mais ce nombre est passé à 75 en 2010-2011 et se maintient à ce niveau depuis. Le nombre d'employés d'ISDEN, qui était de 22 en 2009, a atteint un sommet en s'établissant à 31 en mars 2011. En septembre 2011, le nombre d'employés est passé à 25 et demeure généralement à ce niveau depuis. La plupart des changements se sont opérés aux niveaux CO-01 et CO-02 et aux niveaux PM-04, PM-05 et PM-06³⁷.

Gouvernance

Le siège social de CanNor, établi à Iqaluit, gère la mise en œuvre globale du programme ISDEN, alors que les bureaux régionaux élaborent les plans d'investissement territoriaux et s'occupent de la gestion quotidienne du programme ISDEN, notamment en lançant des appels de propositions, en réalisant des évaluations de projet, en recommandant l'approbation des projets et en effectuant leur suivi, en assurant la surveillance et en produisant des rapports.

Le bureau de politique de CanNor, à Ottawa, est responsable de la conception des programmes, de l'élaboration des politiques et de la rédaction de mémoires au Cabinet et de présentations au Conseil du Trésor, de même que de la préparation de plans et de rapports à l'intention du Parlement, comme le Rapport sur les plans et les priorités et le Rapport ministériel sur le rendement. Le vice-président et le président ont aussi leurs bureaux à Ottawa. La ministre de CanNor, également ministre de l'Environnement et ministre du Conseil de l'Arctique, est responsable de l'approbation des projets.

Principaux intervenants et bénéficiaires

Divers intervenants prennent part aux projets d'ISDEN, dont les gouvernements territoriaux, les associations industrielles, les organismes autochtones, les autres ministères fédéraux, les municipalités, les organisations non gouvernementales, les établissements d'enseignement postsecondaire et le secteur privé. Les intervenants mènent des discussions pour s'assurer que les

³⁶ Les nombres d'équivalents temps plein (ETP) sont tirés du Rapport sur les plans et les priorités (RPP) (ETP prévus) et le Rapport ministériel sur le rendement (RMR) (ETP réels). 2009-2010 : prévus : 0; réels : 106; 2010-2011 : prévus : 115; réels : 75; 2011-2012 : prévus : 105; réels : 77; 2012-2013* : Les chiffres sont censés être dévoilés au cours de l'automne 2013.

³⁷ CanNor, « Operations Staffing History 2009 to 2013 », 18 novembre 2013.

plans d'investissement répondent aux besoins en croissance économique d'un territoire en particulier.

Les organismes qui contribuent au développement économique des trois territoires canadiens et les entreprises ayant des activités dans les secteurs ciblés, comme l'exploitation minière et le tourisme, sont les principaux bénéficiaires.

1.2.7 ISDEN : Allocations budgétaires de 2007-2008 à 2011-2012

Tableau 1 : ISDEN : Dépenses prévues et projetées de 2007-2008 à 2011-2012

	2007-2008	2008-2009	2009-2010	2010-2011	2011-2012	TOTAL
Fonctionnement et entretien						
Salaires			913 728	913 728	913 728	2 741 184
Autres			182 746	182 746	182 746	548 238
Total Fonctionnement et entretien			1 096 474	1 096 474	1 096 474	3 289 422
Subventions et contributions						
Programme d'investissements ciblés	18 000 000	18 000 000	6 357 000	15 107 000	15 107 000	72 571 000
Fonds pour le savoir et l'innovation	1 078 000	1 078 000	1 500 000	1 500 000	1 500 000	6 656 000
Forums en faveur des partenariats et de la consultation	79 000	79 000	300 000	300 000	300 000	1 058 000
Fonds pan- territorial	0	0	0	1 250 000	1 250 000	2 500 000
TOTAL Subventions et contributions	19 157 000	19 157 000	8 157 000	18 157 000	18 157 000	82 785 000
TOTAL ISDEN			9 253 474	19 253 474	19 253 474	86 074 422
Source : Subventions et contributions de 2007-2008 à 2008-2009 : chiffres tirés d'une présentation au CT; Fonctionnement et entretien et Subventions et contributions de 2009-2010 à 2011-2012 : chiffres fournis par CanNor						

Tableau 2 : ISDEN : Dépenses réelles de 2007-2008 à 2011-2012

	2007-2008	2008-2009	2009-2010	2010-2011	2011-2012	TOTAL
Fonctionnement et entretien						
Salaires						0
Autres						0
Total Fonctionnement et entretien						0
Subventions et contributions						
Programme d'investissements ciblés	18 367 202	21 080 202	6 239 807	14 832 306	13 692 034	74 211 551
FSI	963 771	967 542	1 573 834	1 514 635	1 291 315	6 311 097
Forums en faveur des partenariats et de la consultation	77 715	65 000	279 633	222 778	50 000	695 126
Fonds pan- territorial	0	0	0	1 078 888	2 599 000	3 677 888
TOTAL Subventions et contributions	19 408 688	22 112 744	8 093 274	17 648 607	17 632 349	84 895 662
TOTAL ISDEN						
Source : Dépenses réelles liées aux Subventions et contributions : chiffres tirés du système PTPNI						

La comparaison des tableaux 1 et 2 ci-dessus révèle que les Subventions et contributions réelles correspondent aux Subventions et contributions prévues et projetées, mais qu'elles sont légèrement inférieures aux niveaux prévus. Étant donné qu'elle n'a pas eu accès à toutes les données liées aux dépenses de fonctionnement et entretien prévues, projetées et réelles, la DGEMRE n'est pas en mesure de commenter les variations dans ce domaine.

1.2.8 Conception et mise en œuvre

Plans d'investissement territoriaux

En prévision du renouvellement du financement après le premier cycle du programme ISDEN, des discussions ont été tenues afin d'examiner le bilan des plans d'investissement territoriaux et l'évolution de la conjoncture économique. Une fois que le financement a été renouvelé, en 2009, de nouveaux plans d'investissement territoriaux quinquennaux ont été élaborés en consultation avec les acteurs économiques de premier plan de chaque territoire. Ainsi, les plans étaient adaptés aux besoins de chacun des trois territoires, qui en sont évidemment à différentes étapes de développement.

Par ailleurs, chaque région détermine le processus qu'elle utilisera pour élaborer ses plans. Pour le deuxième cycle du programme ISDEN, le bureau régional du Nunavut a organisé un atelier avec des intervenants clés dans le but d'élaborer le plan, alors que les Territoires du Nord-Ouest et le Yukon ont tenu des réunions plus informelles avec les acteurs de premier plan. De plus, les

plans sont structurés différemment. Les bureaux du Nunavut et du Yukon structurent leurs plans en parties correspondant aux secteurs, tandis que les Territoires du Nord-Ouest organisent leur plan selon les thèmes du Programme d'investissements ciblés. Une fois terminés, les plans sont approuvés par le ministre.

Des procédures ou des structures de surveillance permettent de revoir les plans tous les ans, par l'intermédiaire d'un groupe consultatif ou de réunions bilatérales, afin de s'assurer que les plans correspondent toujours aux réalités actuelles. La mesure dans laquelle ces procédures ou structures sont utilisées varie d'un territoire à l'autre.

Appel de propositions

Les propositions de projet d'ISDEN sont sollicitées par des appels de propositions ciblés ou généraux, mais l'approche utilisée varie selon les volets du programme ISDEN. En règle générale, le Programme d'investissements ciblés lance des appels de propositions ciblés (c.-à-d. il cherche à obtenir les propositions d'organismes en particulier). Des appels de propositions généraux (c.-à-d. que de nombreux organismes sont invités à soumettre une proposition) peuvent aussi être utilisés, mais ils se limitent à certains domaines d'investissement ou à une portion du budget annuel total. Le Fonds pour le savoir et l'innovation a recours à des appels de propositions ciblés ou généraux, dont le nombre varie par année et par territoire. À cause d'un financement très limité, aucun appel de propositions n'est lancé pour les Forums en faveur des partenariats et de la consultation.

Préparation des déclarations d'intention

Pour chaque demande de financement, les demandeurs sont invités à présenter une déclaration d'intention au bureau de CanNor responsable du territoire où le projet sera réalisé bien qu'elle ne soit pas obligatoire. La déclaration d'intention permet à CanNor de procéder à un bref examen pour déterminer l'admissibilité d'un projet et la possibilité de le financer. Autrement, les promoteurs de projet peuvent discuter directement de leurs idées avec un agent de développement économique. Néanmoins, ces discussions ne garantissent aucunement que la description finale de leur projet répondra aux critères essentiels. Après avoir examiné la déclaration d'intention, l'agent de développement économique indique au demandeur si son projet cadre avec le programme ISDEN et s'il est avisé de déposer une demande. En règle générale, l'agent de développement économique ne remet pas le formulaire de demande, qui contient des précisions sur les exigences liées à la documentation, au demandeur avant cette étape.

Préparation des demandes de financement

Le formulaire de demande de financement n'est pas affiché en ligne, mais un gabarit électronique est offert aux demandeurs. Le programme ISDEN n'a aucun formulaire électronique, car, au moment où il a été établi, on jugeait qu'il serait préférable que les promoteurs contactent leur bureau régional pour obtenir de l'aide pour les remplir. En outre, les promoteurs n'ont pas tous un accès Internet en raison de problèmes de connectivité. Généralement, le promoteur et l'agent de développement économique doivent avoir plusieurs

échanges pour faire le tour de tous les éléments du formulaire de demande. Le demandeur achemine le formulaire dûment rempli au bureau régional de CanNor pour qu'il soit examiné.

Examen et évaluation des demandes de financement

Un agent de développement économique étudie la demande de financement pour s'assurer qu'elle remplit les critères d'admissibilité, qu'elle est complète et qu'elle est de qualité satisfaisante. Il prête une attention particulière aux partenaires et aux possibilités stratégiques, aux objectifs des projets, aux résultats prévus et à la capacité des demandeurs de mener à bien leur projet. Il examine les antécédents des demandeurs en ce qui a trait à CanNor, ainsi que leurs finances. Le bureau régional fait appel à des tierces parties s'il ne possède pas l'expertise nécessaire. L'agent de développement économique prépare un rapport d'évaluation du projet et l'envoie à une tierce partie (généralement le gestionnaire régional) à des fins d'examen de la qualité. Le rapport d'évaluation du projet a pour objectif de s'assurer que le projet a été planifié de façon rigoureuse et a le potentiel de produire les résultats prévus. L'agent de développement économique et le gestionnaire peuvent demander des renseignements supplémentaires au demandeur jusqu'à ce qu'ils disposent de toutes les données nécessaires pour évaluer le projet et formuler une recommandation.

Approbation des demandes de financement

Lorsqu'ils recommandent de financer un projet, l'agent de développement économique et le gestionnaire régional rédigent un rapport de synthèse de projet et une note de décision au ministre et les font parvenir au directeur régional pour qu'il les signe. La recommandation doit ensuite être approuvée par le directeur général des opérations, le sous-ministre et le ministre.

En tout temps, il est possible de retourner en arrière pour modifier la documentation, la récrire ou y apporter des éclaircissements. Les questions sur le projet remontent souvent la chaîne d'approbation du projet, jusqu'à la région d'où la demande émane³⁸.

Dès qu'un projet est approuvé, le bureau régional en est informé. Lorsqu'il reçoit une copie du rapport de synthèse de projet et de la note de décision, le bureau régional crée un accord de contribution.

Préparation des accords de contribution

Le bureau régional de CanNor crée l'accord de contribution dans le système Paiements de transfert aux Premières nations et aux Inuits³⁹. Le directeur régional doit signer l'approbation

³⁸ Le rapport d'évaluation du projet est recommandé et signé par le gestionnaire, tandis que le rapport de synthèse de projet est approuvé par le directeur régional aux termes de l'article 32 et envoyé au directeur général. Le directeur général recommande le projet, tout comme le sous-ministre. La note de décision est paraphée par le directeur régional et le directeur général et signée, telle qu'elle est recommandée, par le sous-ministre. Le ministre signe ensuite la note de décision en précisant s'il est d'accord, s'il est en désaccord ou s'il aimerait assister à une séance d'information.

³⁹ Le système PTPNI est le système de gestion des paiements de transfert d'AADNC sur le Web. Il automatise les processus administratifs liés aux paiements de transfert, gère les données des ententes de financement et donne un

budgétaire (article 32) et le jeu de documents est soumis à AADNC à des fins d'assurance de la qualité, conformément au Protocole d'entente conclu entre les ministères. Une fois approuvé par AADNC, le jeu de documents est transmis au bénéficiaire pour qu'il le signe et, par le fait même, accepte l'offre de financement ainsi que les conditions et les exigences en matière de rapport qui lui sont associées.

Surveillance et établissement de rapports

Les bénéficiaires sont tenus de présenter des rapports sur l'état de leur projet conformément aux exigences en matière de rapport concernant la gestion des finances et des programmes. L'agent de développement économique détermine le calendrier de présentation des rapports selon le plan de travail, la portée et le niveau de risque du projet, le montant du financement et les exigences du système Paiements de transfert aux Premières nations et aux Inuits. L'agent de développement économique et le bénéficiaire discutent des exigences liées aux rapports au moment de conclure l'accord de contribution ou avant. Pour les projets d'un an, l'exigence minimale est la suivante : le bénéficiaire doit produire un rapport sur l'état de son projet 90 jours après le début du projet et un rapport de fin de projet 90 jours après la fin de son projet. Pour les projets pluriannuels, les bénéficiaires doivent présenter un rapport sur l'état de leur projet le 31 mars de chaque année pour que leur futur flux de trésorerie et l'évolution de leur plan de travail soient examinés.

accès en ligne aux Premières Nations et aux autres bénéficiaires. Sa fonction principale consiste à gérer efficacement les paiements de transfert destinés aux bénéficiaires des subventions et des contributions d'AADNC.

2. Méthodologie d'évaluation

2.1 Portée de l'évaluation et calendrier

L'évaluation portait sur la pertinence et le rendement du programme ISDEN (c.-à-d. le Programme d'investissements ciblés, le Fonds pour le savoir et l'innovation, les Forums en faveur des partenariats et de la consultation et le Fonds pan-territorial) de 2007-2008 à 2011-2012.

Le cadre de référence de l'évaluation a été approuvé par le vice-président, Politiques, planification et communications et le Bureau de gestion des projets nordiques de CanNor le 25 février 2013. Il a aussi été soumis au Comité de l'évaluation, de la mesure du rendement et de l'examen d'AADNC à titre informatif en février 2013. De mars à juillet 2013, on a procédé à une collecte de données et à des visites dans chacun des territoires. Les constatations préliminaires ont été communiquées au groupe de travail⁴⁰ le 30 juillet 2013, et l'ébauche du rapport définitif a été présentée au groupe de travail le 6 septembre 2013.

2.2 Questions liées à l'évaluation

Conformément aux exigences du Conseil du Trésor, l'évaluation portait sur la pertinence et le rendement. La grille d'évaluation, à l'annexe A, présente les questions liées à l'évaluation et les méthodes proposées pour y répondre.

2.3 Méthodologie d'évaluation

2.3.1 Sources des données

Les constatations et les conclusions de l'évaluation sont fondées sur l'analyse et la triangulation des éléments d'information décrits ci-dessous.

Revue de la littérature

Les évaluateurs ont effectué une revue d'un certain nombre de rapports universitaires et gouvernementaux afin d'examiner les stratégies de développement économique employées dans d'autres pays circumpolaires et régions éloignées et de déterminer celles qui donnaient les résultats les plus prometteurs. Ils ont comparé le programme ISDEN avec des pratiques exemplaires reconnues.

⁴⁰ Composé de représentants de CanNor travaillant au siège social, dans la région de la capitale nationale et les bureaux régionaux de chaque territoire, le groupe de travail sur l'évaluation a agi à titre d'organisme consultatif tout au long de l'évaluation. Il était chargé d'examiner le rapport de méthodologie, le document de présentation des constatations préliminaires et le rapport d'évaluation provisoire, et de formuler des commentaires à leur sujet.

Ils ont aussi examiné des études, des analyses statistiques et des rapports du gouvernement et de l'industrie portant sur les tendances des débouchés et des enjeux économiques du Nord. Cette analyse a mis en évidence la nécessité du programme ISDEN. Les évaluateurs se sont penchés sur les initiatives et les stratégies de développement économique du Nord que le gouvernement fédéral mène actuellement pour vérifier si le programme ISDEN correspondait aux priorités de ce dernier.

Examen des documents et des dossiers

CanNor a fourni aux évaluateurs une liste de projets financés par le programme ISDEN de 2007-2008 à 2011-2012. Cette liste contenait des descriptions de projet et classait les projets par bénéficiaire, par année, par valeur, par secteur (pour le Programme d'investissements ciblés), par région et par thème (pour le Programme d'investissements ciblés). Elle a été utilisée pour déterminer la répartition du financement par région et par thème. Elle a aussi servi à mieux comprendre les secteurs soutenus, à recenser les principaux bénéficiaires et à quantifier les investissements dans le développement des capacités.

D'ailleurs, la quantification des investissements dans le développement des capacités est liée à l'évaluation du résultat immédiat « renforcement de la capacité des gens du Nord à saisir les occasions de développement économique ». Pour comprendre l'incidence de l'accès et du recours aux produits et aux services de développement des capacités, il faut tout d'abord calculer les investissements effectués dans ce domaine.

L'examen portait également sur les documents internes liés au programme ISDEN, comme les rapports de planification et de programme, les manuels, les gabarits, les documents de base, la stratégie de mesure du rendement, les rapports des bénéficiaires, les examens antérieurs, les évaluations et les vérifications. Ces documents ont contribué à l'établissement du profil du programme et à l'évaluation de son rendement.

Entrevues avec des intervenants clés

En tout, 46 entrevues ont été effectuées : 15 avec des employés d'ISDEN et 31 avec des bénéficiaires. Sept des employés d'ISDEN faisaient partie de la haute direction (niveau de directeur ou niveau supérieur), alors que les autres étaient des agents de développement économique et des gestionnaires. Les bénéficiaires sélectionnés représentaient les projets les plus importants (en dollars) à avoir été financés dans chaque secteur. Certains bénéficiaires ont toutefois été sélectionnés sur la base de la réussite perçue de leurs projets.

Les entrevues comportaient des questions normalisées et, en grande partie, ouvertes sur la conception, l'exécution et le rendement du programme. La plupart des entrevues ont été réalisées en personne au cours des visites sur les lieux, mais des entrevues téléphoniques ont été menées à cause de conflits d'horaire.

Les notes consignées pendant les entrevues ont été analysées manuellement pour dégager les similitudes entre les réponses. Le rapport définitif présente les grandes lignes des constatations de façon à ce qu'aucune personne ne puisse être identifiée.

Études de cas

Au total, 12 études de cas ont été réalisées. Sept études de cas sectorielles ont été effectuées pour explorer les débouchés et les menaces des principaux secteurs du Nord, examiner les types de projets financés par le programme ISDEN dans chaque secteur, recenser les principaux bénéficiaires et documenter les retombées des ISDEN.

Les études de cas sectorielles ont été sélectionnées à la lumière de l'analyse de la liste des projets financés par le programme ISDEN et des commentaires du groupe de travail formé expressément pour les besoins de l'évaluation. Les secteurs qui ont reçu le plus de financement ont été choisis, ainsi que quelques secteurs émergents qui ont particulièrement bien mis à profit les ISDEN, comme la pêche, l'énergie renouvelable et l'énergie de remplacement. Les sept études de cas portaient sur les secteurs suivants : l'énergie, l'énergie de remplacement, les industries culturelles, la pêche, les sciences de la Terre, l'exploitation minière et le tourisme.

Les études de cas sectorielles comprenaient des entrevues avec des bénéficiaires, un examen de la documentation relative au programme, une revue de la littérature liée aux activités des secteurs dans le Nord, et des livrables et des rapports de projet.

Cinq autres études de cas ont été effectuées. Ces dernières examinaient de près les répercussions des investissements dans le développement des capacités, du Fonds pour le savoir et l'innovation, des Forums en faveur des partenariats et de la consultation, du Fonds pan-territorial, des technologies à large bande et des Technologies de l'information et de la communication sur les résultats des ISDEN. Les études de cas consistaient en grande partie en des examens de documents (les types de projets financés et leurs incidences), mais des entrevues ont été réalisées avec les bénéficiaires qui travaillaient sur les technologies à large bande.

Sondage

Dans le cadre de l'étude de cas sur les sciences de la Terre, un sondage a été réalisé auprès des utilisateurs des données géoscientifiques produites par le Bureau géoscientifique Canada-Nunavut pour compléter l'information contenue dans les fichiers de projet. Cinq organisations ont été sondées, dont deux sociétés minières et sociétés d'exploration, un organisme autochtone et deux municipalités. Le sondage a été préparé avec l'aide de la Société géologique du Nunavut, qui a fourni les noms et les coordonnées des répondants au sondage. Les sondages ont été envoyés par courriel à la DGEMRE et examinés.

2.3.2 *Considérations, forces et limites*

Principales considérations

Une analyse comparative avec les programmes d'autres organismes de développement régional auraient grandement éclairé la conception et la mise en œuvre du programme ISDEN, les leçons apprises et les pratiques exemplaires. Cette démarche a été proposée comme source de données supplémentaire pour l'évaluation, mais elle a finalement été rejetée, car l'on jugeait que les

données pouvaient être recueillies par l'intermédiaire d'un groupe de travail existant sur les organismes de développement régional. Aucun compte rendu des discussions de ce groupe de travail n'a été dressé dans le cadre de l'évaluation.

Attribution et contribution

Les évaluateurs reconnaissent qu'il est possible que d'autres facteurs aient contribué aux résultats prévus des ISDEN. Par conséquent, il est difficile d'isoler l'influence ou l'incidence des ISDEN. Chaque source de données visait donc à offrir la meilleure solution possible à ce problème. L'analyse s'est limitée aux participants au programme afin d'atténuer les effets des variables externes. De plus, on a répertorié les incidences immédiates tout en sachant que les résultats prévus de nombreux investissements, surtout dans le développement des capacités, ne seraient peut-être pas visibles avant plusieurs années.

Forces

Les forces de l'évaluation comprennent l'utilisation de nombreuses sources de données, comme l'indique la grille d'évaluation, dans le but de trianguler les résultats et d'en accroître la fiabilité. Les entrevues avec des intervenants clés ont permis de constituer un échantillon de taille considérable qui englobe les points de vue de tous les principaux groupes d'intervenants. La méthodologie d'évaluation, y compris les instruments de collecte de données, a été mise au point en consultation avec des membres du personnel de CanNor et le groupe de travail sur l'évaluation.

Limites, difficultés liées à l'analyse et stratégies d'atténuation

Indépendamment de la source de données, il est préférable que les opinions éclairées des intervenants complètent les données quantitatives et les renseignements consignés, au besoin. Les évaluateurs de la DGEMRE se sont heurtés à plusieurs limites, dont des différences dans la communication des données sur les clients et des renseignements d'un territoire à l'autre et au fil du temps, une dépendance aux données qualitatives et des différences au chapitre du mode d'exécution du programme dans les trois territoires. Étant donné qu'aucun système officiel ne recueille de données sur le rendement, la DGEMRE avait un accès limité aux données quantitatives sur les activités et les résultats du programme ISDEN. L'efficacité du programme ISDEN, qui aurait pu prendre la forme d'une amélioration du rendement attribuable à de meilleurs comportements, était difficile à vérifier. D'autres difficultés méthodologiques et analytiques sont énumérées ci-dessous par source de données.

Examen des documents et des dossiers

(a) Difficulté à isoler les « secteurs »

C'est l'analyse de la liste des projets financés qui a posé la difficulté la plus grande dans le cadre de l'examen des documents et des dossiers. Fournie par CanNor, la liste de projets avait été générée par le système Paiements de transfert aux Premières nations et aux Inuits. Même si les données financières se sont avérées fiables, la DGEMRE a relevé des incohérences dans la

répartition des secteurs d'une région à l'autre. Les catégories de secteurs, qui étaient propres à chaque territoire et n'avaient aucune définition commune dans la documentation relative au programme ISDEN, sont tirées des plans d'investissement territoriaux.

Par exemple, un territoire considérait les sciences de la Terre et l'exploitation minière comme un seul secteur, alors qu'un autre territoire effectuait le suivi des projets géoscientifiques et miniers de façon distincte. De façon similaire, un territoire classait les projets d'infrastructures à large bande dans deux secteurs, appelés « technologies à large bande » et « infrastructures économiques », alors qu'un autre territoire incluait les technologies à large bande dans les Technologies de l'information et de la communication. Dans un cas en particulier, les projets liés à la pêche étaient inclus dans l'exploitation commerciale et traditionnelle, tandis qu'ils formaient une catégorie distincte dans un autre territoire.

Après avoir examiné la liste complète des secteurs, la DGEMRE a décidé d'effectuer le suivi des 10 secteurs suivants, lesquels revenaient le plus régulièrement :

1. les infrastructures économiques : technologies à large bande, Technologies de l'information et de la communication, énergie, énergie renouvelable et autres
2. l'exploitation commerciale et traditionnelle : chasse aux phoques; production, vente et commercialisation de fourrures; bœuf musqué; caribou; autres activités de pêche ou de chasse sportive
3. les industries culturelles : festivals, cinéma, musique, culture, arts et artisanat
4. la pêche
5. la foresterie
6. les sciences de la Terre
7. l'exploitation minière
8. les petites et moyennes entreprises
9. le tourisme
10. le commerce (y compris les stratégies de développement économique, les salons commerciaux et les conférences qui ne se rapportent pas à une industrie particulière)

(b) Difficulté à déterminer les projets de « développement des capacités »

Le programme ISDEN fait des investissements de base considérables dans les économies émergentes des territoires afin d'ouvrir la voie au développement économique et de tenir compte du résultat immédiat de « renforcement de la capacité des gens du Nord à saisir les occasions de développement économique ». Afin de comprendre l'incidence des investissements dans le développement des capacités, la DGEMRE devait tout d'abord catégoriser et quantifier les projets connexes. Le développement des capacités n'est pas défini dans la documentation relative au programme ISDEN. Seule la liste des projets admissibles à du financement sous le thème du développement des capacités du Programme d'investissements ciblés, qui englobe les projets de recherche, l'établissement de normes, de matériel et de programmes éducatifs à l'appui du renforcement des capacités, et les initiatives de développement des capacités, donnait des orientations à ce sujet⁴¹.

⁴¹ Affaires autochtones et Développement du Nord Canada, *Northern Affairs Program, Northern Economic Development Programs Desktop Administration Manual*, octobre 2005, p. 14.

Au sens large, les projets de développement des capacités pouvaient comprendre le renforcement des capacités individuelles par la formation professionnelle, mais aussi des capacités organisationnelles par la mise au point de produits d'information qui renforcent les capacités décisionnelles. D'après Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, la capacité « comprend quatre éléments fondamentaux : la création d'un environnement favorable avec des politiques et des cadres juridiques appropriés; le renforcement et le développement institutionnel, y compris la participation des communautés locales; la mise en valeur des ressources humaines; la sensibilisation et l'éducation de toutes les couches de la société ».

À l'échelle internationale, l'Organisation de coopération et de développement économiques définit le développement des capacités comme suit : processus par lequel les individus, les groupes, les organisations, les institutions et les pays développent, améliorent et organisent leurs systèmes, leurs ressources et leurs connaissances; l'ensemble étant reflété dans leurs capacités, individuelles et collectives, à exécuter des fonctions, à résoudre des problèmes et à atteindre des objectifs. Ces définitions préconisent manifestement une définition large du développement des capacités. Si cette dernière était appliquée au programme ISDEN, on pourrait facilement soutenir que les projets regroupés sous le thème « établissement d'une base de connaissances » pourraient aussi être considérés comme étant des projets de développement des capacités, car les projets de recherche génèrent de nouvelles données et analyses qui contribuent grandement à renforcer la capacité des organisations à prendre des décisions.

Afin d'élaborer une définition du développement des capacités, la DGEMRE a examiné la liste des projets que le personnel du programme ISDEN considérait comme étant liés au développement des capacités. Les employés d'ISDEN avaient classé les projets de développement des capacités de cette liste dans différents secteurs ou sous le thème du Programme d'investissements ciblés. Les types de projets classifiés de cette manière comprennent les suivants :

1. la formation et le perfectionnement des compétences (y compris la mise au point d'outils et de matériel de formation, les programmes de formation, la formation en ligne, les bilans de compétences, les plans et les stratégies de formation, les logiciels de formation, les ressources et les installations de formation)
2. les conférences, les ateliers, les sommets, les forums et les symposiums
3. le développement organisationnel (y compris les consultations, l'expertise, la gestion de projet, la préparation de formulaires, les produits et les solutions d'affaires électroniques, l'examen et la restructuration des organisations, la mise à niveau des TI, la conclusion d'accords de partenariat et les négociations qui y mènent, la mise au point de sites Web et les programmes de développement de partenariats et d'entreprises)
4. les projets de recherche (y compris les études de faisabilité, les projets pilotes, les enquêtes et la cartographie)
5. la planification stratégique (y compris les plans d'affaires, la planification de la gestion et la planification du développement économique)
6. les montants complémentaires aux fonds d'emprunt

D'après ces classifications, il semble que les employés d'ISDEN ont aussi adopté une définition générale du développement des capacités. Toutefois, les limites de la classification des projets n'ont pas permis de répertorier tous les projets de développement des capacités. Plus précisément, pour classer les projets dans un secteur, les employés d'ISDEN avaient le choix entre le secteur réel (p. ex. l'énergie, la pêche et l'exploitation minière) et le développement des capacités. Un projet pouvait donc appartenir à la catégorie du secteur ou du développement des capacités, mais pas aux deux. En réalité, les projets appartenaient souvent à deux secteurs (p. ex. le développement des capacités et l'exploitation minière), mais les employés choisissaient plus souvent le secteur proprement dit. Par conséquent, les projets de développement des capacités sont sous-représentés dans le suivi effectué par CanNor. Des observations similaires ont été formulées au sujet de l'attribution de thèmes aux projets qui abordaient manifestement plusieurs thèmes.

La DGEMRE a finalement décidé d'appliquer une définition large du développement des capacités à la liste des projets. Elle associait les projets à un secteur en particulier et, s'ils étaient semblables aux types de projets classés dans le développement des capacités par les employés d'ISDEN, elle les considérait aussi comme étant des projets de développement des capacités. Tous les projets de développement des capacités ont ensuite été ventilés par type de projet⁴². Par suite de ce processus de reclassement, un grand nombre de projets ont été classés dans la catégorie du développement des capacités, comme le montre la section 4.

Entrevues avec des intervenants clés

Toutes les entrevues avec des intervenants clés se fondent sur des opinions et des perceptions individuelles qui ne sont pas toujours objectives. Il s'agit donc d'un point faible. Pour atténuer ce risque, l'évaluation ne fait aucun renvoi à des entrevues particulières, mais rend plutôt compte des tendances ou des thèmes qui se dégagent des réponses aux questions. En outre, les participants à l'entrevue ont dû fournir des éléments d'information à l'appui de leurs affirmations, et des recoupements ont été faits entre les entrevues et les autres sources de données. La validation des constatations de l'évaluation à l'aide des résultats de renseignements obtenus de source directe et indirecte permet de réduire cette limite.

Études de cas

En ce qui concerne les études de cas, le manque de données cohérentes sur le rendement représentait le problème le plus grave. Les résultats des projets ont été définis d'un commun accord avec les promoteurs, au cas par cas, et consignés dans les rapports de projet. Toutefois, les résultats n'ont pas été systématiquement mesurés étant donné que la stratégie de mesure du rendement n'avait pas été mise en œuvre et que les projets présentaient une diversité impressionnante. Les évaluateurs ont tenté de surmonter ce problème en examinant les

⁴² La DGEMRE a attribué un secteur à chaque projet d'ISDEN (p. ex. l'exploitation minière et le tourisme) avant de répertorier les projets de développement des capacités sur la base de la description de projet. Les projets de développement des capacités ont ensuite été classés par type de projet. Les types de projets de développement des compétences comprenaient les suivants : la formation et le perfectionnement des compétences; les conférences, les ateliers, les sommets, les forums et les symposiums; le développement organisationnel; la consultation et l'expertise; les produits et les solutions d'affaires électroniques; et les projets de recherche.

répercussions des projets d'envergure sur les secteurs soutenus, en définissant des indicateurs de réussite potentiels et en cherchant à obtenir des données qui témoignaient des progrès réalisés. Par conséquent, les répercussions mises en évidence par les études de cas sont propres à des projets spécifiques et ne peuvent pas être synthétisées pour décrire les retombées des investissements dans un territoire ou un secteur ni reliées à des résultats prévus. Elles procurent plutôt des données empiriques sur les résultats positifs.

2.4 Rôles, responsabilités et assurance de la qualité

La DGEMRE était responsable de la gestion globale de l'évaluation du programme ISDEN et du respect de l'échéancier du projet. Elle a planifié l'évaluation, mis sur pied le groupe de travail et procédé à la collecte et à l'analyse de données. Elle a fait appel aux services du professeur Ken Coates pour la revue de la littérature et a supervisé ses travaux. De surcroît, la DGEMRE a géré la participation des intervenants et d'autres partenaires, a fait traduire le rapport définitif et a examiné et approuvé tous les livrables.

Composé de représentants de CanNor travaillant au siège social, dans la région de la capitale nationale et les bureaux régionaux de chaque territoire, le groupe de travail sur l'évaluation a agi à titre d'organisme consultatif tout au long de l'évaluation. Il était chargé d'examiner le rapport de méthodologie, le document de présentation des constatations préliminaires et le rapport d'évaluation provisoire, et de formuler des commentaires à leur sujet. En outre, la méthodologie d'évaluation, y compris les instruments de recherche et le rapport d'évaluation préliminaire, a fait l'objet d'un processus structuré d'examen interne et de réponse par des pairs.

CanNor était tenu de préparer la réponse et le plan d'action de la direction afin de répondre aux recommandations de l'évaluation. CanNor publiera le rapport définitif ainsi que la Réponse et plan d'action de la direction sur Internet.

Le rôle du Comité de la haute direction de CanNor, qui comprend le sous-ministre, le sous-ministre adjoint, les directeurs régionaux, le directeur général des opérations, le directeur général des politiques et de la planification, consistait notamment à examiner et à approuver les documents importants (p. ex. le cadre de référence, le rapport définitif et la Réponse et plan d'action de la direction). Si nécessaire, ces documents étaient présentés au comité de l'évaluation, de la mesure du rendement et de l'examen d'AADNC à titre informatif seulement.

3. Constatations de l'évaluation – Pertinence

Un programme sera encore pertinent s'il continue de répondre à un besoin clairement démontrable et de cadrer avec les priorités, les rôles et les responsabilités du gouvernement fédéral. La revue de la littérature a principalement vérifié la pertinence actuelle du programme ISDEN, appuyée par les études de cas et les entrevues avec des intervenants clés. La revue de la littérature portait sur les rôles, les responsabilités et les priorités du gouvernement du Canada en ce qui a trait au développement économique du Nord. Les études de cas visaient à cerner le besoin auquel le programme continue de répondre en examinant les menaces et les possibilités que comportent les principaux secteurs du Nord. Les intervenants clés ont répondu à des questions sur l'importance des ISDEN, les chevauchements avec d'autres ministères ou administrations et les priorités que la nouvelle génération d'ISDEN pourrait avoir.

D'après les résultats des méthodes d'enquête susmentionnées, le programme ISDEN est encore pertinent. Il est évident que le gouvernement fédéral a un rôle à jouer dans le Nord, et les déclarations publiques, les annonces et les actions récentes du gouvernement du Canada témoignent du degré de priorité élevé du développement économique du Nord. L'énorme potentiel de croissance économique du Nord démontre que le programme ISDEN continue de répondre à un besoin réel. Toutefois, il semblerait que les investissements requis dépassent la portée et les ressources du programme ISDEN, ce qui suggère la nécessité d'une stratégie plus coordonnée en ce qui concerne les investissements fédéraux dans le Nord. Les constatations de l'évaluation sont résumées ci-dessous.

3.1 Besoin réel

Constatation : Les principaux arguments en faveur du renouvellement du programme ISDEN comprennent la nécessité de surmonter les obstacles considérables au développement économique du Nord, de développer les capacités, de diversifier l'économie, de combler le manque de financement et d'élaborer une stratégie de développement économique propre au Nord.

Comme l'indique la section 1.2.1, d'énormes obstacles au développement éclipsent les possibilités extraordinaires de croissance économique que présente le Nord canadien. Tant les bénéficiaires que la revue de la littérature font ressortir la nécessité de faire des investissements majeurs dans les infrastructures de transport et de communication, l'énergie, le logement et le développement des capacités dans le Nord, en notant toutefois que les gouvernements territoriaux, les autres ministères fédéraux et le secteur privé offrent un financement limité.

Soixante et un pour cent des bénéficiaires sont en faveur du renouvellement du programme ISDEN en raison du financement limité que fournissent les autres sources dans le domaine du développement économique. Les gouvernements territoriaux, qui dépendent largement des transferts fédéraux parce qu'ils n'ont pas la structure fiscale ou industrielle des provinces du Sud, n'offrent que de petites sommes d'argent. Par conséquent, ils ne peuvent affecter qu'un minimum de ressources au développement économique. En outre, les accords qui

lient actuellement le gouvernement fédéral et les territoires restreignent la capacité des gouvernements territoriaux de contracter des dettes. Par conséquent, la capacité d'emprunt limitée des gouvernements territoriaux les empêche d'investir dans les infrastructures dont ils ont le plus grand besoin. De plus, il est difficile d'attirer des investissements privés à cause des coûts élevés en capital et du rendement incertain des investissements.

D'autres ministères fédéraux offrent du financement. Par exemple, Industrie Canada gère un fonds pour l'infrastructure à large bande et Ressources Naturelles Canada exécute le programme de géocartographie de l'énergie et des minéraux. Toutefois, ce financement est très ciblé, et les aspects d'un projet proposé ne sont pas tous admissibles à du financement. Ainsi, le programme ISDEN est souvent utilisé pour combler des lacunes, même pour des projets qui relèveraient normalement de la compétence d'un autre ministère fédéral. En tout, 67 % des employés de CanNor interrogés ont affirmé que le programme ISDEN ne faisait pas double emploi avec d'autres programmes. Au contraire, il les compléterait.

De plus, 58 % des bénéficiaires soutenaient que le programme ISDEN contribuait grandement au développement des capacités dans le Nord et se sont prononcés en faveur du maintien du soutien au développement des capacités humaines et en matière d'information. Un certain nombre d'études de cas sectorielles considéraient les questions liées aux capacités humaines comme un obstacle et, comme l'indique le tableau 4, de nombreux projets d'ISDEN visaient à résoudre des problèmes de capacités dans des secteurs déterminants.

Par exemple, les sociétés minières des T.N-O. n'arrivaient pas à trouver de travailleurs qualifiés pour soutenir la croissance de l'industrie. Le programme ISDEN a donc appuyé une formation dans les métiers liés à l'industrie minière pour accroître le nombre d'emplois locaux et éviter que ces entreprises fassent uniquement appel à des travailleurs d'autres provinces. Surtout, l'aide offerte par le programme ISDEN pour cette formation complétait le rôle de Ressources humaines et Développement des compétences Canada (RHDCC), qui s'appelle maintenant Emploi et Développement social Canada. RHDCC a financé la formation, alors que le programme ISDEN a versé du financement aux organisations qui ont dispensé la formation, élaboré le programme de formation et acheté l'équipement, ce que RHDCC ne pouvait pas financer.

Les spécialistes du développement des compétences interrogés ont affirmé que le renforcement des capacités humaines était bénéfique à l'industrie, contribuait au bien-être des collectivités et profitait aux particuliers en améliorant le revenu des ménages. Ils soutenaient que les personnes qui travaillaient étaient un bon exemple pour leurs enfants, avaient une meilleure estime de soi, croyaient qu'elles avaient quelque chose à offrir à leur collectivité et poursuivaient un but dans la vie. Tous ces bienfaits aident donc à résoudre les problèmes sociaux.

Les bénéficiaires considéraient que l'aide au développement des capacités d'information offerte par le programme ISDEN répondait à un besoin fondamental dans le Nord. Nous en avons encore beaucoup à apprendre au sujet des ressources et des possibilités économiques du Nord, car il s'agit d'une nouvelle frontière du développement. Les études sur les stocks de poissons, les sciences de la Terre, les technologies à large bande, les bilans de compétences et les études de rendement ne sont que quelques exemples d'initiatives liées aux capacités d'information que financent les ISDEN. Les bénéficiaires soutiennent que ces projets aident à définir les

possibilités, à réduire les risques, à éclairer les décisions d'investissement et à diversifier l'économie.

D'ailleurs, la diversification économique du Nord est cruciale pour éviter que l'industrie minière plonge dans un cycle d'expansion et de ralentissement. Par exemple, le financement offert par le programme ISDEN a été utilisé pour évaluer les stocks de poissons et aider l'industrie des arts et de l'artisanat au Nunavut. Au Yukon, le financement a servi à explorer des technologies adaptées au climat froid et, dans les Territoires du Nord-Ouest, à soutenir les sources d'énergie renouvelable dans le secteur de la foresterie. Les bénéficiaires étaient heureux que le programme ISDEN reconnaisse l'importance de la diversification économique et investisse dans d'autres secteurs que les mines et les hydrocarbures. De plus, le programme ISDEN a investi dans des projets jugés « risqués » par d'autres bailleurs de fonds, car ils mettaient en avant des technologies émergentes, de nouvelles approches ou des industries non traditionnelles.

Favorables au renouvellement du programme ISDEN, les bénéficiaires et les employés du programme ISDEN, tout comme la revue de la littérature, ont souligné la nécessité de mener des interventions stratégiques qui tiennent compte des spécificités territoriales, à l'instar des ISDEN. Avant la création du programme ISDEN, le Nord et le Sud de l'Ontario étaient les seules régions du Canada où le gouvernement fédéral n'avait pas d'organismes de développement régional. Au total, 16 % des bénéficiaires et 43 % des employés du programme ISDEN ont mentionné l'importance d'une présence dans le Nord. En ayant des bureaux dans chacun des territoires et un siège social à Iqaluit, CanNor est solidement implanté dans le Nord.

D'après les personnes interrogées, le processus de consultation qui mène à l'établissement des plans d'investissement territoriaux est l'une des forces du programme ISDEN et devrait se poursuivre. Dans le même ordre d'idées, la revue de la littérature décrit l'importance de respecter les institutions territoriales, en particulier les organisations autochtones, pour rallier la population locale. Les évaluateurs ont constaté que les initiatives stratégiques les plus fructueuses mettaient à profit les connaissances locales et faisaient participer les organismes et les responsables locaux au processus d'établissement des priorités et de prise de décisions.

3.2 Concordanance avec les priorités fédérales

Constatation : Les objectifs du programme ISDEN et les priorités du gouvernement fédéral concordent parfaitement. Les annonces que le gouvernement du Canada a faites et les engagements qu'il a pris récemment confirment que les objectifs des ISDEN demeurent les principales priorités du gouvernement fédéral.

Le développement économique du Nord occupe de plus en plus le devant de la scène depuis la création du programme ISDEN en 2005. Depuis 2005, les annonces et les investissements du gouvernement fédéral démontrent clairement que le Nord est une priorité pour lui. Par exemple, dans le discours du Trône d'octobre 2007, le gouvernement fédéral s'est engagé à élaborer une stratégie pour le Nord. La Stratégie pour le Nord du Canada, annoncée en 2009, présente la vision que le gouvernement du Canada a du Nord et un plan d'action pour quatre domaines stratégiques : 1) exercer notre souveraineté dans l'Arctique; 2) protéger notre patrimoine naturel;

3) promouvoir le développement social et économique; 4) améliorer et décentraliser la gouvernance dans le Nord. Le développement économique du Nord est qualifié de priorité absolue dans tous les discours du Trône depuis 2007, ce qui démontre l'importance qu'il revêt pour le gouvernement fédéral.

En 2007, le gouvernement du Canada a pris un certain nombre d'engagements pour stimuler le développement économique du Nord. Il a annoncé la rationalisation du processus d'approbation des grands projets, la mise en place d'un programme de formation professionnelle pour les Autochtones et l'amélioration des logements des Premières Nations et des Inuits. Dans le cadre de la défense de la souveraineté du Canada dans l'Arctique, le gouvernement fédéral a annoncé qu'il allait effectuer une cartographie complète du fond marin de l'Arctique. Il s'est aussi engagé à construire une station de recherche de calibre mondial qui se maintiendrait à la fine pointe des questions arctiques, comme les sciences de l'environnement et le développement des ressources naturelles.

Dans son discours du Trône de 2008, le gouvernement fédéral a continué à mettre l'accent sur la promotion du développement économique du Nord en aplanissant les obstacles réglementaires et autres au prolongement des pipelines et en créant un nouvel organisme de développement économique du Nord. En 2009, le gouvernement fédéral a renouvelé le programme ISDEN et en a transféré les responsabilités à CanNor. En outre, le Plan d'action économique de 2009 a débloqué des fonds pour investir davantage dans l'économie du Nord par l'intermédiaire du fonds Infrastructure de loisirs, un programme national exécuté par les organismes de développement régional. Dans le Nord, CanNor était chargé d'exécuter le fonds Infrastructure de loisirs.

Dans le discours du Trône de 2011, le gouvernement fédéral a annoncé qu'il faisait du Nord une pierre angulaire de son programme. Il a aussi présenté différents engagements : prolonger l'autoroute Dempster en reliant Inuvik et Tuktoyaktuk, investir dans la gestion des terres des Premières Nations, améliorer l'accès à l'eau propre, déployer la technologie de l'énergie propre dans les collectivités autochtones et nordiques et développer le programme d'éducation de base des adultes dans les territoires. Manifestement, le développement économique du Nord demeure hautement prioritaire pour le gouvernement fédéral.

3.3 Harmonisation avec les responsabilités et les rôles du gouvernement fédéral

Constatation : La loi stipule clairement que le Nord est de compétence fédérale. Bien que certaines responsabilités « provinciales » aient été déléguées aux gouvernements territoriaux, l'inexistence d'une assiette fiscale dans le Nord fait en sorte que l'on s'en remet aux transferts fédéraux à court et à moyen terme et que le gouvernement fédéral continue d'exercer ses responsabilités.

Un certain nombre de lois indiquent que le Nord canadien est de compétence fédérale. La *Constitution canadienne* et les lois adoptées à la fin des années 1960 et au début des années 1970, dont la *Loi sur le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien*, confèrent

au gouvernement fédéral la responsabilité du Nord. Cette responsabilité est définie plus en détail dans les actes législatifs qui établissent les traités modernes applicables au nord du 60° parallèle, comme la *Loi concernant l'Accord sur les revendications territoriales du Nunavut*, et les ententes sur l'autonomie gouvernementale, dont la *Loi sur l'autonomie gouvernementale des premières nations du Yukon*.

Certaines responsabilités « provinciales » en matière de gouvernance et d'administration ont déjà été transférées aux gouvernements territoriaux, et AADNC en est à différentes étapes d'un processus visant à céder le contrôle de la gestion des terres et des ressources aux territoires. En 2003, les responsabilités en matière de gestion des terres et des ressources ont été transférées au Yukon. Dans les Territoires du Nord-Ouest, une entente définitive sur le transfert de responsabilités similaires a été signée, alors que le Nunavut amorce tout juste des négociations concernant un plan de transfert des responsabilités.

Au final, le développement économique est encore une responsabilité partagée par le gouvernement fédéral, les gouvernements territoriaux et les Premières Nations autonomes. Comme nous l'avons indiqué précédemment, les territoires continueront de dépendre des transferts fédéraux, malgré le transfert des responsabilités, jusqu'à ce qu'ils établissent leur propre assiette fiscale. De plus, les activités de développement économique du gouvernement du Canada dans le Nord s'inscrivent dans une longue tradition de développement économique régional. La revue de la littérature précise que, depuis les débuts de la Confédération, le gouvernement fédéral se soucie d'assurer, dans une mesure raisonnable, l'égalité des possibilités économiques à la grandeur du pays et fait état d'un engagement national à l'égard de l'équité et de la promotion de la création d'entreprises et d'emplois. Tout au long de l'histoire du Canada, le gouvernement fédéral s'est efforcé de stabiliser les économies régionales et de favoriser la croissance et la réduction de la pauvreté dans les régions les plus pauvres. Il est donc raisonnable de s'attendre à ce qu'il poursuive dans cette voie.

4. Constatations de l'évaluation – Rendement (efficacité et succès)

Un programme s'avère efficace ou fructueux lorsque l'on peut clairement démontrer qu'il atteint ou dépasse les objectifs fixés. Idéalement, on détermine l'efficacité d'un programme en examinant les résultats prévus et en comparant les données recueillies avec ces résultats. Lorsqu'il n'existe aucun mécanisme pour recueillir systématiquement des données sur le rendement et les comparer avec les résultats prévus, comme c'est le cas ici, d'autres méthodes sont requises. Dans le cadre de l'évaluation du programme ISDEN, l'efficacité a été vérifiée à l'aide d'entrevues avec des intervenants clés, à savoir des employés d'ISDEN, et d'études de cas. Les études de cas comprennent des entretiens avec les principaux bénéficiaires dans chacun des trois territoires et une revue des rapports de projet et d'autres documents qui montrent des exemples de réussite selon les promoteurs de projet.

Les évaluateurs ont pu déterminer la répartition du financement d'ISDEN, mais ils n'ont pas pu arriver à une conclusion concernant l'incidence des dépenses sur les résultats prévus, car les données recueillies sur le rendement se rapportaient à des projets en particulier et ne pouvaient pas être résumées et comparées avec les résultats indiqués dans la stratégie de mesure du rendement. Les études de cas sur les retombées du Fonds pour le savoir et l'innovation, des Forums en faveur des partenariats et de la consultation, du Fonds pan-territorial et des investissements dans le développement des capacités n'ont pas donné satisfaction en raison des difficultés liées à l'accès aux rapports définitifs, mais les autres études de cas ont révélé des résultats positifs. Une ventilation des dépenses d'ISDEN, l'état de la mesure du rendement à CanNor et les conclusions des études de cas sont présentés ci-dessous.

Tableau 3 : Total des ISDEN par secteur et par voie de financement (2007-2008 à 2011-2012)

	Programme d'investissements ciblés	Fonds pour le savoir et l'innovation	Forums en faveur des partenariats et de la consultation	Fonds pan-territorial	TOTAL	% du financement total
Infrastructures économiques						
Large bande	1 132 800 \$	315 000 \$	0 \$	0 \$	1 447 800 \$	2 %
Technologies de l'information et de la communication	1 538 393 \$	372 772 \$	25 000 \$	0 \$	1 936 165 \$	2 %
Énergie	1 524 740 \$	115 000 \$	113 9015 \$	0 \$	1 753 655 \$	2 %
Énergie renouvelable et énergie de remplacement	2 591 547 \$	206 600 \$	0 \$	0 \$	2 798 147 \$	3 %
Autres	1 301 918 \$	662 318 \$	25 000 \$	0 \$	1 989 236 \$	2 %
Exploitation commerciale et traditionnelle	397 450 \$	126 103 \$	0 \$	0 \$	523 553 \$	1 %
Industries culturelles	4 275 521 \$	442 030 \$	0 \$	0 \$	4 717 551 \$	6 %
Pêche	1 891 031 \$	109 315 \$	0 \$	0 \$	2 000 346 \$	2 %
Foresterie	495 610 \$	126 974 \$	0 \$	0 \$	622 584 \$	1 %
Sciences de la Terre	23 632 000 \$	0 \$	0 \$	0 \$	23 632 000 \$	28 %
Exploitation minière	5 258 500 \$	493 244 \$	5 000 \$	0 \$	5 756 744 \$	7 %
Petites et moyennes entreprises	7 676 006 \$	342 944 \$	0 \$	0 \$	8 018 950 \$	9 %
Tourisme	13 713 095 \$	715 306 \$	118 000 \$	1 598 500 \$	13 144 901 \$	19 %
Commerce	1 522 345 \$	907 981 \$	215 245 \$	0 \$	2 645 571 \$	3 %
Autres secteurs	7 260 595 \$	1 375 510 \$	192 966 \$	2 079 388 \$	10 908 459 \$	13 %
TOTAL	74 211 551 \$	6 311 097 \$	695 126 \$	3 677 888 \$	84 895 662 \$	100 %

Quatre-vingt-sept pour cent des ISDEN ont été faits dans les dix domaines précisés dans les plans d'investissement territoriaux : les infrastructures économiques, l'exploitation commerciale et traditionnelle, les industries culturelles, la pêche, la foresterie, les sciences de la Terre, l'exploitation minière, les petites et moyennes entreprises, le tourisme et le commerce. Le Programme d'investissements ciblés a principalement investi dans les sciences de la Terre, le tourisme et les petites et moyennes entreprises. Les investissements du Fonds pour le savoir et l'innovation touchaient tous les domaines, sauf les sciences de la Terre. Le Fonds pour le savoir et l'innovation a privilégié le commerce et le tourisme, en sus des autres secteurs. Les Forums en faveur des partenariats et de la consultation ont essentiellement investi dans le commerce, les autres secteurs et l'énergie. Quant au Fonds pan-territorial, il a principalement investi dans les autres secteurs et le tourisme. Globalement, les sciences de la Terre, le tourisme et les autres secteurs ont respectivement récolté 28, 19 et 13 % du financement total du programme ISDEN.

Constatation : Les données recueillies sur le rendement se rapportent aux résultats de projets particuliers, et non aux résultats indiqués dans la stratégie de mesure du rendement. Aucun processus ou système n'existe pour recueillir des données sur le rendement et des résultats ou bien en rendre compte.

Les entrevues avec des employés d'ISDEN ont révélé qu'aucun système officiel de mesure du rendement n'est en place, même si une stratégie de mesure du rendement a été élaborée à la suite de l'évaluation réalisée en 2008 et si le vérificateur général du Canada a recommandé à CanNor, en 2010, de « clarifier les objectifs de ses programmes de développement économique dans les Territoires du Nord-Ouest et [de] se doter d'une stratégie [...] prévoyant qu'il faudra [...] formuler des objectifs clairs et cohérents, mesurer les résultats de manière concrète et présenter des rapports clairs à cet égard »⁴³. Les employés reconnaissaient l'importance de la mesure du rendement, mais plusieurs d'entre eux ont souligné que la priorité était accordée à l'attribution des fonds et à la mise en branle des projets. Le manque de ressources humaines spécialisées en mesure du rendement et l'absence de systèmes pour stocker et manipuler les données sur le rendement n'ont pas non plus facilité la tâche.

Comme ils n'étaient pas tenus de rendre compte d'indicateurs particuliers liés aux résultats des ISDEN, les agents de développement économique établissaient des mesures de rendement projet par projet. Par conséquent, les types d'indicateurs et leur qualité varient grandement. Comment le processus général de collecte de données sur le rendement se déroule-t-il alors? Tout d'abord, les indicateurs de rendement sont définis d'un commun accord au début d'un projet et stipulés dans l'accord de contribution. Les promoteurs de projet rendent compte des indicateurs de rendement dans les rapports de projet qu'ils présentent à CanNor. Après avoir vérifié que les exigences en matière de rapport ont été respectées, CanNor stocke les rapports dans un système de gestion de documents qui s'appelle le « Système global de gestion intégrée des documents » (SGGID). Des liens menant aux rapports sont créés dans le système Paiements de transfert aux Premières nations et aux Inuits, le système de gestion financière qui sert à effectuer le suivi des paiements de transfert. C'est à la prochaine étape, où l'on regroupe les données relatives aux différents projets pour obtenir des résultats de surveillance et de suivi de programme, que le

⁴³ Bureau du vérificateur général du Canada, *Rapport de la vérificatrice générale du Canada à la Chambre des communes : Chapitre 4 – Pour un développement durable dans les Territoires du Nord-Ouest*, printemps 2010, p. 34.

processus détaillé. Les mesures de rendement indiquées dans les rapports de projet ne sont pas consignées, synthétisées ou analysées.

Bien qu'il soit efficace pour effectuer le suivi du financement, le système Paiements de transfert aux Premières nations et aux Inuits n'est pas conçu pour la surveillance du rendement ni la production de rapports. Un rapport de rendement est établi manuellement, de façon ponctuelle, généralement en réponse à une demande ministérielle. Par exemple, un agent doit chercher manuellement les rapports pertinents dans le système Paiements de transfert aux Premières nations et aux Inuits et les analyser pour répondre à une demande d'information sur les répercussions des investissements sur le tourisme dans les Territoires du Nord-Ouest. Comme la création de CanNor a donné plus de visibilité au programme ISDEN, le volume de demandes d'information a augmenté, mais les employés peinent à y répondre à cause de ce système et des ressources humaines limitées.

À ce stade, il convient de mentionner que la DGEMRE n'est pas en mesure de conclure que les Forums en faveur des partenariats et de la consultation, le Fonds pour le savoir et l'innovation et le Fonds pan-territorial sont efficaces, car elle a eu du mal à accéder aux documents dans le système Paiements de transfert aux Premières nations et aux Inuits. Les tentatives faites par la DGEMRE pour trouver des documents au moyen du système Paiements de transfert aux Premières nations et aux Inuits ont été vaines, car ces documents n'y étaient pas stockés. Les employés d'ISDEN n'ont pas fait allusion à des difficultés similaires en ce qui concerne l'accès aux rapports de projet.

Constatation : Les études de cas sur l'énergie, l'énergie renouvelable, les sciences de la Terre, l'exploitation minière, la pêche, le tourisme et les technologies à large bande révèlent que certains projets d'ISDEN ont produit des résultats positifs.

Les études de cas ont relevé des indicateurs témoignant de la réussite d'un certain nombre de projets réalisés dans des secteurs clés. Ces indicateurs sont présentés ci-dessous.

a) Retombées des ISDEN dans les secteurs de l'énergie et de l'énergie renouvelable

De 2007-2008 à 2011-2012, le programme ISDEN a investi 4 600 000 \$ dans l'énergie et l'énergie renouvelable. L'étude de cas a porté sur des projets de développement des capacités et de perfectionnement des connaissances totalisant 2 100 000 \$, ce qui représentait 47 % des investissements du programme ISDEN dans l'énergie et l'énergie renouvelable. Ces projets, qui ont été réalisés dans les Territoires du Nord-Ouest et au Yukon, englobaient des études, des conférences, des guides, des consultations publiques et des ateliers sur le gaz naturel, les pipelines, la production d'énergie thermique dans les mines abandonnées, la biomasse, l'énergie éolienne et la valorisation énergétique des déchets. Les promoteurs de projet étaient les suivants : Yukon Energy, l'Alaska Highway Aboriginal Pipeline Coalition, le ministère de l'Environnement et des Ressources naturelles des Territoires du Nord-Ouest et la Ville de Yellowknife.

Les projets énergétiques sous la loupe des évaluateurs de la DGEMRE ont produit de nouvelles connaissances, mais l'incidence de ces dernières sur le secteur de l'énergie n'a pas été documentée. En outre, on ignore à quel point ces connaissances ont été mises à la disposition du public et utilisées par ce dernier. Par exemple, l'étude de cas Eagle Plain a déterminé et comparé les coûts de différents modes de production d'électricité à partir du gaz naturel, mais aucune information n'est fournie sur l'utilisation de ces nouvelles connaissances ou leur incidence sur le secteur de l'énergie.

En revanche, certains des projets de valorisation de l'énergie renouvelable évalués ont débouché sur des mesures concrètes pour faire avancer la bioénergie. Par exemple, la DGEMRE a découvert que des études réalisées dans les Territoires du Nord-Ouest avaient permis d'identifier un créneau, d'attirer des partenaires du secteur privé et de conclure des ententes de gestion forestière avec les Premières Nations en ce qui concerne les droits de récolte⁴⁴. En outre, le Conseil des Métis de Fort Smith a utilisé les conclusions d'une étude de faisabilité pour convertir les systèmes de chauffage de quatre immeubles au biocombustible, ce qui lui permet de réaliser des économies de 17 000 \$ environ par année⁴⁵.

Les études de cas sur l'énergie et l'énergie renouvelable font ressortir le fait que l'alimentation en électricité de la plupart des collectivités du Nord⁴⁶ et des complexes miniers dépend du diesel. Le Nord possède de vastes ressources hydroélectriques, qui représentent non seulement un débouché économique, mais aussi un moyen avantageux de réduire les émissions de gaz à effet de serre. Les autres sources d'énergie renouvelable (p. ex. le vent, la biomasse et la géothermie) ont toutes le potentiel de réduire la dépendance du Nord au diesel importé. Dans une certaine mesure, le financement octroyé par le programme ISDEN a permis d'attirer l'attention sur ces questions.

b) Retombées des ISDEN dans le secteur minier

De 2007-2008 à 2011-2012, le programme ISDEN a investi 5 800 000 \$ dans le secteur minier. L'étude de cas a porté sur des projets de développement des capacités et de perfectionnement des connaissances totalisant 2 500 000 \$, ce qui représentait 43 % des investissements du programme ISDEN dans le secteur minier. Les projets, qui ont été réalisés dans les Territoires du Nord-Ouest et au Yukon, étaient axés sur le développement de la formation, les installations, l'« acquisition d'éléments d'actifs » et le perfectionnement des simulateurs. Les organismes de formation aux métiers de l'industrie minière des T.N.-O. et du Yukon étaient les bénéficiaires.

L'étude de cas a révélé que les investissements énumérés ci-dessus avaient eu les retombées suivantes : les 226 000 \$ octroyés par le programme ISDEN ont permis de former 22 participants et d'acheter du matériel de formation (qui semble avoir été donné aux collectivités) dans les Territoires du Nord-Ouest. Aucun autre résultat, comme le nombre de stagiaires supplémentaires et l'emploi au cours des années subséquentes, n'a été fourni.

⁴⁴ Ministère de l'Environnement et des Ressources naturelles, gouvernement des T.N.-O., *Final Reports*, 2010 à 2013.

⁴⁵ *Ibid.*

⁴⁶ Toutes les collectivités du Nunavut, la majorité des collectivités des T.N.-O. et une collectivité du Yukon dépendent du diesel.

Par contre, les données sur le rendement recueillies par la Yukon Mine Training Association démontrent que les ISDEN ont eu une répercussion directe sur l'emploi. La Yukon Mine Training Association a formé 852 demandeurs, et 457 diplômés ont décroché un emploi d'avril 2008 à mars 2011⁴⁷. Pendant l'AF 2010-2011, près de 200 stagiaires ont été placés en entreprise au Yukon⁴⁸.

c) Retombées des ISDEN dans le domaine des sciences de la Terre

De 2007-2008 à 2011-2012, le programme ISDEN a investi 23 600 000 \$ dans le domaine des sciences de la Terre. L'étude de cas a porté sur des projets de développement des capacités et de perfectionnement des connaissances totalisant 20 300 000 \$, ce qui représentait 86 % des investissements du programme ISDEN dans le domaine des sciences de la Terre. Les projets, qui ont été réalisés dans les trois territoires, comprenaient des études géophysiques (p. ex. les propriétés magnétiques des roches) et géochimiques (p. ex. l'analyse d'échantillons de sol pour en connaître la composition minérale), des cartes géologiques et des rapports géotechniques (p. ex. sur le sable, le gravier et le pergélisol). Les promoteurs de projet étaient les suivants : le Bureau géoscientifique Canada-Nunavut, le ministère du Développement économique et des Transports du Nunavut, le ministère de l'Industrie, du Tourisme et de l'Investissement des Territoires du Nord-Ouest et la Commission géologique du Yukon.

L'étude de cas a révélé que le financement octroyé par le programme ISDEN contribuait à la communication des données géoscientifiques à l'industrie minière des territoires et aux planificateurs communautaires, municipaux et territoriaux. Le Bureau géoscientifique Canada-Nunavut a déterminé la mesure dans laquelle les données géoscientifiques étaient mises à la disposition du public en examinant la quantité de données disponibles et le nombre de téléchargements. Au Nunavut, l'information accessible en ligne totalise 4 téraoctets⁴⁹, et environ 8 000 rapports ont été téléchargés. De façon similaire, le projet d'exploration de données entrepris par la Commission géologique du Yukon s'est traduit par la numérisation de 4 364 documents comprenant 2,29 Gb de nouvelles données.

Même si les investissements faits dans le domaine des sciences de la Terre sont censés contribuer au résultat immédiat de l'« augmentation de la quantité d'information mise à la disposition du public », la facilité d'accès des données géoscientifiques n'a pas été contrôlée par le programme ISDEN. Par conséquent, la DGEMRE a demandé aux utilisateurs des données géoscientifiques du Nunavut de décrire leurs expériences relativement au Bureau géoscientifique Canada-Nunavut (p. ex. trouver et consulter de l'information) dans son sondage. La majorité des répondants ont indiqué qu'ils n'avaient aucune difficulté à trouver l'information qu'ils cherchaient et qu'il était « facile » à « très facile » d'obtenir des copies des rapports. Aucun renseignement similaire n'est disponible pour le Yukon et les Territoires du Nord-Ouest.

⁴⁷ Yukon Mine Training Association, *Annual Report*, 2010-2011.

⁴⁸ *Ibid.*

⁴⁹ Le téraoctet est un multiple de l'octet qui désigne l'information numérique ou la capacité de mémoire d'un ordinateur. Il sert à mesurer la quantité de données transférées d'un point de télécommunication à un autre ou à l'intérieur de dispositifs de réseau en une seconde.

Les données géoscientifiques sont utilisées par les entreprises du secteur privé et ont un effet de levier sur les investissements privés dans les territoires. Par exemple, les résultats préliminaires du questionnaire 2012-2013 à l'intention des clients de la Commission géologique du Yukon révèlent que les données géoscientifiques entraînent le jalonnement des concessions, éclairent les décisions d'investissement, aident les entreprises à cerner de nouveaux domaines d'intérêt et réduisent les risques. Tous les répondants ont affirmé qu'ils « envisageaient d'intégrer les données dans leurs ensembles de données organisationnels ou l'avaient déjà fait ». En outre, les communiqués de certaines sociétés d'exploration menant des activités au Yukon (Arcturus Ventures Inc. et Commander Resources Ltd.) soulignent que « les publications financées par le programme ISDEN fournissent des données qui ont une influence positive sur l'exploration ».

De façon similaire, deux sociétés d'exploration du Nunavut sondées par la DGEMRE conviennent que les données géoscientifiques réduisent les risques, le temps nécessaire à l'avancement des travaux d'exploration et les coûts en délimitant les régions où l'exploration ne serait pas viable. Les deux sociétés ont indiqué qu'elles avaient investi à la lumière des données géoscientifiques sur le Nunavut.

L'étude de cas a démontré que les administrations fédérale, territoriale et municipale ainsi que les Premières Nations utilisaient les données géoscientifiques pour les aider à aménager le territoire. Les entrevues réalisées avec des représentants du gouvernement du Nunavut révèlent que les données géoscientifiques sont utilisées pour déterminer l'emplacement d'un nouvel aéroport et d'un port en eau profonde. Les entrevues réalisées avec des représentants du gouvernement des Territoires du Nord-Ouest montrent que les données géoscientifiques ont été utilisées pour dessiner le tracé du prolongement de l'autoroute Dempsey jusqu'à Tuktoyaktuk. Le sondage réalisé par la DGEMRE auprès des utilisateurs des données géoscientifiques au Nunavut révèle que les données géoscientifiques sont aussi utilisées par les organismes autochtones pour prendre des décisions quant à leurs sites culturels et patrimoniaux et réduisent les coûts liés à la planification des infrastructures et à l'aménagement du territoire pour les collectivités.

L'étude de cas relative aux sciences de la Terre fait état de nouvelles découvertes. D'après le Bureau géoscientifique Canada-Nunavut, on a découvert 11 nouveaux gisements potentiels de stéatite et on a constaté que 9 gisements non exploités contenaient beaucoup de pierres de haute qualité. La découverte de ces matières premières, utiles pour les sculptures à forte valeur ajoutée, a été bien accueillie par les artistes locaux et leurs collectivités. Au Yukon, une étude géoscientifique a permis de détecter une source d'agrégat à mi-chemin du site actuel. La collectivité locale estime qu'une économie de 34 000 \$ pourrait être réalisée en frais de roulage⁵⁰.

Comme l'indiquent les derniers paragraphes, de nombreux indicateurs confirment que les ISDEN dans le domaine des sciences de la Terre ont des retombées positives, mais, comme les méthodes de mesure et de production de rapports sont différentes dans chaque territoire et pour chaque projet, il est impossible de parvenir à une conclusion quant à l'incidence globale de tous les investissements.

⁵⁰ Grieve, L. *Yukon Geological Survey – Interim Report 2012-13*, février 2013.

d) Retombées des ISDEN dans l'industrie de la pêche

De 2007-2008 à 2011-2012, le programme ISDEN a investi 2 000 000 \$ dans l'industrie de la pêche. L'étude de cas a porté sur des projets de développement des capacités et de perfectionnement des connaissances totalisant 1 900 000 \$, ce qui représentait 95 % des investissements du programme ISDEN dans l'industrie de la pêche. Les projets, qui ont été réalisés au Nunavut, comprenaient principalement des évaluations de stocks de poissons, mais du financement a aussi été fourni pour la mise à l'essai de navires de pêche et la tenue d'un symposium sur la pêche. Les promoteurs de projet étaient les suivants : le ministère du Développement économique et des Transports et le ministère de l'Environnement du Nunavut.

L'étude de cas relative à la pêche a permis de constater que les relevés en mer annuels, financés par le programme ISDEN, avaient contribué à l'augmentation du quota de turbots de 90 %. Au Nunavut, la valeur totale des débarquements de turbots est passée de 35 400 000 \$ en 2001 à 78 800 000 \$ en 2012⁵¹. Les évaluations de stocks de crevettes et d'ombles chevaliers ont aussi contribué à l'augmentation des prises. Au Nunavut, la valeur totale des débarquements de crevettes est passée de 12 100 000 \$ en 2001 à 32 600 000 \$ en 2012⁵².

L'augmentation des quotas favorise la croissance de l'industrie de la pêche et l'investissement privé. L'étude de cas révèle qu'il y a maintenant quatre entreprises de pêche entièrement détenues par des Inuits et qu'elles sont titulaires de la totalité des allocations hauturières de crevettes et de turbots du Nunavut. Lorsque l'industrie a pris son envol, ces entreprises ne possédaient aucun navire. En 2013, elles avaient deux chalutiers-usines hauturiers et trois grands navires à engins fixes⁵³.

e) Retombées des ISDEN dans l'industrie du tourisme

De 2007-2008 à 2011-2012, le programme ISDEN a investi 16 100 000 \$ dans l'industrie du tourisme. L'étude de cas a porté sur des projets totalisant 7 100 000 \$, ce qui représentait 44 % des investissements du programme ISDEN dans l'industrie du tourisme. Les projets, qui ont été réalisés dans les trois territoires, comprenaient des projets de marketing, des initiatives d'élaboration de stratégies et de développement de produits, des études de faisabilité, des infrastructures touristiques, des sondages auprès des visiteurs après leur séjour et de la recherche. Les principaux bénéficiaires de chaque territoire ont été étudiés, dont le ministère du Développement économique et des Transports du Nunavut, Nunavut Tourism, la NWT Tourism Association, le ministère de l'Industrie, du Tourisme et de l'Investissement des Territoires du Nord-Ouest, la Carcross/Tagish Development Corporation, le ministère du Développement économique et le ministère du Tourisme du Yukon, et la Première Nation Tr'on dëk Hwëch'in.

Comme 68 % des projets étudiés étaient liés au marketing, l'étude de cas a naturellement cherché à documenter les retombées des ISDEN dans ce domaine. En ce qui concerne les campagnes de

⁵¹ Nunavut Offshore Allocation Holders Association, *Vision 2014-2024 for the Nunavut Fishery*. Présentation faite lors de la table ronde sur la stratégie de développement économique du Nunavut (NEDS II), 5 au 7 février 2013.

⁵² *Ibid.*

⁵³ *Ibid.*

marketing, les études de cas ont relevé de nombreuses mesures, mais elles n'ont pas été uniformément appliquées à toutes les activités de marketing à la grandeur des trois territoires, comme en témoignent les retombées répertoriées par chacun des territoires.

1. Les Territoires du Nord-Ouest ont effectué une analyse des activités de marketing, plus précisément des retombées de chaque campagne de marketing. Par exemple, pendant la campagne de marketing « Spectaculaire Territoires du Nord-Ouest », en 2009, le nombre d'abonnés Twitter ou Facebook est passé de 4 000 à 19 000⁵⁴. En outre, plus de 50 % des visiteurs se rappelaient avoir vu les annonces « Spectaculaire Territoires du Nord-Ouest ». En 2008, 53 % des personnes interrogées se souvenaient de la campagne de marketing de l'année en cours, alors que seulement 32 % se rappelaient les annonces de 2007. La campagne menée dans le *Globe and Mail* en 2010 a eu les résultats suivants : 1 200 personnes ont participé à un concours associé à la campagne, 500 demandes de renseignements ont été reçues et 191 guides ont été envoyés⁵⁵. Pour terminer, un pavillon, financé par le programme ISDEN, a attiré de 6 000 à 8 000 visiteurs par jour lors des Jeux olympiques de 2010. Il a aussi été présenté dans des publications, des journaux et aux nouvelles du soir. On estime que le rayonnement qui en a découlé équivaut à l'achat de publicités de 150 000 000 \$ en publicité⁵⁶.
2. En revanche, le Yukon a fait état des retombées globales de différentes initiatives de tourisme. D'après les résultats enregistrés pour 2010-2011, le Yukon a mis en œuvre des initiatives de tourisme ayant le potentiel de joindre plus de 23 600 000 consommateurs. Il a accueilli 81 journalistes, générant ainsi l'équivalent de 31 600 000 \$ en publicité. Il a reçu 230 505 demandes de renseignements touristiques, et 241 879 personnes ont visité son site Web sur le tourisme⁵⁷.
3. Nunavut Tourism a adopté une approche similaire à celle du Yukon et a établi un lien entre la réussite de ses campagnes de marketing et les résultats suivants : 1) l'augmentation des demandes de matériel de promotion touristique, comme des planificateurs de voyages, des CD-ROM, des cartes et des DVD; 2) l'augmentation de la publicité dans les médias grâce à des articles de voyage et à des émissions de télévision; 3) l'augmentation du nombre de réservations pour les exploitants prêts pour le marché; 4) la création de nouveau matériel promotionnel; 5) le nombre d'images dans les photothèques et d'heures de vidéo de haute qualité aux fins de la promotion touristique⁵⁸.

Comme les paragraphes précédents le montrent, l'étude de cas a recensé de nombreuses mesures utiles pour documenter la réussite des activités de marketing. Malheureusement, le manque de

⁵⁴ Gouvernement des Territoires du Nord-Ouest, *2009 Trip Diary Study*, [<http://www.iti.gov.nt.ca/publications/>] (Consulté le 12 juin 2013).

⁵⁵ NWT Tourism, *Final Project Reports*, 2010-2013.

⁵⁶ Ministère de l'Industrie, du Tourisme et de l'Investissement, gouvernement des Territoires du Nord-Ouest, *Final Project Reports*, 2010-2013.

⁵⁷ Yukon Tourism, *2010-2011 Tourism Yukon Report Card*. [<http://www.tc.gov.yk.ca/fr/marketing.html>]. (Consulté le 17 avril 2013).

⁵⁸ Nunavut Tourism, *TIP Program Review*.

compatibilité des données recueillies par les trois territoires empêche de comparer les activités de marketing et d'analyser les retombées globales des investissements.

Outre le marketing, le programme ISDEN a investi dans les infrastructures et les produits touristiques, comme les centres d'interprétation, les panneaux, les plans d'embellissement et les parcs aériens, avec divers partenaires. Les retombées des investissements effectués pour accroître le nombre de visiteurs dans la collectivité Carcross/Tagish, au Yukon, sont particulièrement bien documentées. Le programme ISDEN a financé l'instauration d'un programme de sculpture qui a permis de former de nouveaux sculpteurs et de créer 10 mâts totémiques pour attirer des visiteurs dans la collectivité. Il a également investi dans l'aménagement de pistes cyclables totalisant 35 km, lesquelles fournissent de l'emploi à 13 jeunes. La piste Mountain Hero, qui fait partie de ce réseau, a retenu l'attention à l'échelle nationale et internationale et a même reçu le titre de « Parcours épique » de l'International Mountain Bike Association⁵⁹. L'étude de cas indique qu'au moins 20 jeunes issus des Premières Nations et non autochtones de plus qu'il y a 7 ans⁶⁰ occupent un emploi et reçoivent du mentorat et que le nombre de visiteurs dans la collectivité Carcross/Tagish est passé de 150 avant les projets à 2 000 en 2011.

Les projets d'ISDEN ont aussi attiré des investissements privés. Par exemple, des hôtels, des entreprises et la compagnie aérienne First Air ont fourni 9 000 \$ pour une conférence annuelle sur le tourisme dans les Territoires du Nord-Ouest. Les investissements dans les infrastructures et les produits touristiques du Mt. Sima Alpine Adventure Park, jumelés aux fonds obtenus, ont fait passer les ventes d'abonnements de saison de 30 000 à 90 000 \$ et attiré de nouveaux commanditaires (Banque Royale et Air North). En outre, neuf organisateurs de voyages ont confirmé qu'ils offriraient des forfaits de groupe pour cette attraction touristique⁶¹.

Les investissements faits dans le projet Great River Journey, au Yukon, n'ont cependant pas été aussi profitables. De 2004-2005 à 2008-2009, le programme ISDEN a investi 3 100 000 \$ dans ce projet. Les deux premières études indépendantes effectuées étaient très positives. Lorsque les promoteurs du projet ont indiqué qu'ils avaient besoin d'un montant supplémentaire de 1 200 000 \$ en fonds d'exploitation pour se maintenir à flots en 2010, AADNC a commandé une autre étude indépendante pour évaluer le rendement à ce jour, le modèle d'affaires et la viabilité à long terme du projet. Les évaluateurs sont parvenus à la conclusion que le modèle d'affaires était déficient et que, même si les scénarios de réussite se réalisaient, l'entreprise fonctionnerait à perte. Par conséquent, plus aucun investissement n'a été fait dans ce projet et, d'après le journal *Yukon News*, l'entreprise écotouristique est en faillite⁶².

⁵⁹ Première Nation Carcross-Tagish, *Carcross Commons Commercial Village Prospectus*, 2013.

⁶⁰ Première Nation Carcross-Tagish, *Carcross Commons Commercial Village Prospectus*, 2013.

⁶¹ Mt. Sima Alpine Adventure Park, *About Us*.

⁶² <http://www.yukon-news.com/news/great-river-journey-goes-under>

En dernier lieu, il est possible d'évaluer indirectement les retombées des ISDEN dans l'industrie du tourisme au moyen des sondages auprès des visiteurs. Le sondage auprès des visiteurs 2001-2002 des Territoires du Nord-Ouest a dénombré 53 917 visiteurs qui ont dépensé 103 800 000 \$. Le sondage auprès des visiteurs 2010-2011 des Territoires du Nord-Ouest avait dénombré 69 830 visiteurs qui avaient dépensé 110 000 000 \$. Le sondage auprès des visiteurs 2009 des Territoires du Nord-Ouest indique que 63 % des visiteurs peuvent être considérés comme des « promoteurs » du tourisme dans les Territoires du Nord-Ouest étant donné qu'ils sont prêts à recommander les Territoires du Nord-Ouest à d'autres personnes (comparativement à 54 % en 2008). Les sondages auprès des visiteurs sont d'excellents outils pour évaluer la santé de l'industrie du tourisme, mais leur contenu varie dans chaque territoire et d'une année à l'autre, tout comme leur fréquence. Par conséquent, ils ne peuvent pas donner une vue d'ensemble des retombées des ISDEN dans l'industrie du tourisme.

f) Retombées des ISDEN dans les secteurs des Technologies de l'information et de la communication et des technologies à la large bande

De 2007-2008 à 2011-2012, le programme ISDEN a investi 3 400 000 \$ dans les secteurs des Technologies de l'information et de la communication et des technologies à la large bande. L'étude de cas a porté sur des projets totalisant 1 200 000 \$, ce qui représentait 35 % des investissements du programme ISDEN dans les secteurs des Technologies de l'information et de la communication et des technologies à la large bande. Les projets, qui ont été réalisés dans les trois territoires, comprenaient de la formation, des initiatives de planification des infrastructures, des études de faisabilité et des investissements dans l'infrastructure des Technologies de l'information et de la communication et des technologies à large bande. Les bénéficiaires comprenaient la Nunavut Broadband Development Corporation, le ministère des Finances des Territoires du Nord-Ouest, la Northern Native Broadcast Corporation et la Première Nation Katlodeeche (T.N.-O).

En 2010, le programme ISDEN a financé un rapport d'évaluation des infrastructures des communications dans l'Arctique (*Arctic Communications Infrastructure Assessment Report*) qui contient des arguments en faveur de l'établissement d'un réseau de communication fiable dans le Nord et des recommandations, afin d'exercer notre souveraineté dans l'Arctique, de desservir les collectivités et d'appuyer les services d'intervention d'urgence. Le rapport définitif peut être consulté sur un site Web complémentaire et, d'après les entrevues avec des intervenants clés, a été mentionné dans des audiences du Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes, des journaux et des magazines. De plus, en tant que document source, il aide d'autres organisations à établir l'ordre de priorité des projets de communication et sert de base à certaines ententes, comme l'établissement d'un réseau de fibres optiques dans la vallée du Mackenzie. Les dix recommandations du rapport guident le groupe de travail sur les systèmes de communications et d'information dans le Nord, qui se penche sur une façon de leur donner suite.

En 2011, le programme ISDEN a offert de l'aide à la Nunavut Broadband Development Corporation pour la réalisation de deux études. La première portait sur la quantification des avantages sociaux et économiques d'une infrastructure Internet à haute vitesse afin de présenter des arguments en faveur de la poursuite des investissements. La deuxième étudiait la faisabilité et le coût d'une connectivité par fibre optique au Nunavut. Les deux études contenaient des

conclusions et des recommandations, mais on ignore à quel point ces études ont été mises à la disposition du public et consultées par ce dernier. Aucune information n'a été fournie sur la mesure dans laquelle les recommandations ont été mises en œuvre.

En revanche, les retombées des investissements dans l'infrastructure des Technologies de l'information et de la communication ont été bien documentées par la Première Nation Katlodeeche, établie dans les Territoires du Nord-Ouest. Grâce au financement que le programme ISDEN lui avait octroyé, la Première Nation Katlodeeche a installé un réseau mixte (câbles optiques et Wi-Fi) pour donner au bureau de la bande, à la garderie, au centre d'hébergement et aux membres de la collectivité un accès Internet. Cet investissement permet au bureau de la bande d'économiser 35 000 \$ par année sur les licences. La Première Nation économise aussi 5 000 \$ par année sur les services techniques externes, car elle a embauché et formé l'un de ses membres pour qu'il assure le soutien technique. Ce technicien est en poste depuis quatre ans. Le réseau lui a aussi permis de mettre en place un système de vidéoconférence pour réduire les frais de déplacement de ses dirigeants. Auparavant, les frais de déplacement du chef et du conseil de bande s'élevaient à environ 135 000 \$. Les frais de déplacement se chiffraient à 37 000 \$ en 2011 et à moins de 18 000 \$ en 2012⁶³.

Ce projet d'infrastructures apporte d'autres avantages à la Première Nation Katlodeeche. Le nouveau réseau constitue un système de communication secondaire lorsque les lignes téléphoniques tombent en panne, comme ce fut le cas après un incendie en 2007. Il améliore la sécurité des membres de la collectivité et assure une meilleure éducation en donnant accès à des programmes d'éducation en ligne. De plus, il ouvre la voie à des occasions d'affaires et de gains. Le bureau de la bande envisage actuellement d'investir dans une ligne de fibres optiques de 12 km pour relier son réseau à Northwestel. La bande pourrait bénéficier de vitesses de téléchargement plus rapides et louer ses infrastructures à des entreprises de télécommunication qui souhaitent desservir le Nord.

g) Retombées des ISDEN dans les industries culturelles

De 2007-2008 à 2011-2012, le programme ISDEN a investi 4 700 000 \$ dans les industries culturelles. L'étude de cas a porté sur des projets totalisant 2 400 000 \$, ce qui représentait 51 % des investissements du programme ISDEN dans les industries culturelles. Les projets, qui ont été réalisés au Nunavut, étaient axés sur le marketing, la mise en œuvre d'une stratégie, la formation et la planification. Les bénéficiaires étaient les suivants : le ministère du Développement économique et des Transports du Nunavut, Nunavut Film et la Nunavut Arts and Crafts Association (NACA).

Dans l'industrie cinématographique du Nunavut, les ISDEN ont favorisé la formation, le marketing global et les visites organisées, mais il a été impossible de trouver de l'information sur les retombées de ces investissements, outre quelques cas de réussite isolés. Les entrevues avec des intervenants clés révèlent qu'il est impossible d'évaluer une grande partie des avantages sociaux de l'industrie cinématographique, comme la fierté que ressentent les cinéastes envers leurs œuvres ainsi que l'espoir et l'estime de soi qui l'accompagnent.

⁶³ Première Nation Katlodeeche (entrevue avec un intervenant clé)

Les retombées des ISDEN dans l'industrie des arts et de l'artisanat ne sont pas non plus bien documentées. Les intervenants clés ont souligné de nombreuses réussites, mais les rapports disponibles n'en font pas état. Les résultats notés lors des entrevues comprenaient la construction d'un studio et la présentation d'œuvres d'art du Nunavut à Paris (une galerie d'art a d'ailleurs acheté des œuvres d'une valeur de 20 000 \$). On n'a pas pu confirmer les recettes de 44 000 \$ qu'avait générées une vente aux enchères d'objets d'art, qui auraient été versées intégralement aux artistes, ni les commandites.

On a mentionné que la Nunavut Arts and Crafts Association avait réussi à obtenir un montant supplémentaire de 600 000 \$ d'autres sources, dont le gouvernement du Nunavut, le ministère du Patrimoine canadien et des organismes inuits grâce aux 200 000 \$ octroyés par le programme ISDEN. Ce montant n'était toutefois pas consigné dans les rapports disponibles. Les rapports de fin d'année portaient essentiellement sur les activités, et non leurs retombées.

Sur une note positive, pendant la période visée par l'évaluation, le programme ISDEN a contribué à la mise à jour du site Web de la Nunavut Arts and Crafts Association, ce qui a entraîné une augmentation des nouveaux visiteurs. Par exemple, pendant l'AF 2011-2012, le site Web a eu 2 657 visiteurs, dont 74 % étaient des nouveaux visiteurs. La majorité des visiteurs provenaient du Canada (2 058), et les autres, des États-Unis (160), de la France (136), de l'Allemagne (90), du Royaume-Uni (74), du Bangladesh (13) et de l'Inde (11)⁶⁴. Les évaluateurs estiment que, pour un territoire aussi peu développé, ces chiffres sont significatifs et encourageants.

h) Retombées des ISDEN pour le développement des capacités

Si une définition large du développement des capacités (voir la section 2.3.2) est systématiquement appliquée à la liste complète des projets d'ISDEN, le développement des capacités représente 79 % des investissements du programme ISDEN. Par opposition, CanNor a classé 30 % des projets dans la catégorie « développement des capacités ».

⁶⁴ Nunavut Arts and Crafts Association, *Annual General report*, 2011-2012, p. 10.

Tableau 4 : Total des investissements du programme ISDEN dans le développement des capacités par secteur et par voie de financement (2007-2008 à 2011-2012)

	Programme d'investissements ciblés	Fonds pour le savoir et l'innovation	Forums en faveur des partenariats et de la consultation	Fonds pan-territorial	Total	% des investissements sectoriels dans le développement des capacités
Infrastructures économiques						
Technologies à large bande	1 000 000 \$	0 \$	0 \$	0 \$	1 000 000 \$	69 %
Technologies de l'information et de la communication	1 170 153 \$	148 720 \$	25 000 \$	0 \$	1 343 873 \$	69 %
Énergie	829 365 \$	65 000 \$	53 915 \$	0 \$	948 280 \$	54 %
Énergie de remplacement/énergie renouvelable	2 001 547 \$	206 600 \$	0 \$	0 \$	2 208 147 \$	79 %
Autres infrastructures économiques	1 301 918 \$	312 318	25 000 \$	0 \$	1 639 236 \$	82 %
Autres secteurs	7 260 595 \$	1 367 260 \$	40 000 \$	2 079 388 \$	10 747 243 \$	100 %
Exploitation commerciale et traditionnelle	54 000 \$	101 103 \$	0 \$	0 \$	155 103 \$	30 %
Industries culturelles	2 417 890 \$	318 030 \$	0 \$	0 \$	2 735 920 \$	58 %
Pêche	1 891 031 \$	109 315 \$	0 \$	0 \$	2 000 346 \$	100 %
Foresterie	495 610 \$	126 974 \$	0 \$	0 \$	622 584 \$	100 %
Sciences de la Terre	23 632 000 \$	0 \$	0 \$	0 \$	23 632 000 \$	100 %
Exploitation minière	4 555 450 \$	493 244 \$	5 000 \$	0 \$	5 053 694 \$	88 %
Petites et moyennes entreprises (montants complémentaires aux fonds d'emprunt)	7 676 006 \$	342 944 \$	0 \$	0 \$	8 018 950 \$	100 %
Tourisme	4 936 714 \$	446 854 \$	93 000 \$	0 \$	5 476 568 \$	34 %
Commerce	479 145 \$	631 145 \$	171 467 \$	0 \$	1 281 757 \$	48 %
Total – Développement des capacités	59 701 424 \$	4 669 507 \$	413 382 \$	2 079 388 \$	66 863 701 \$	
Total – Financement alloué par le programme ISDEN	74 211 551 \$	6 311 097 \$	695 126 \$	3 677 888 \$	84 895 662 \$	
% de projets de développement des capacités	80,45 %	73,99 %	59,47 %	56,54 %	78,76 %	

Comme le tableau ci-dessus l'indique, les investissements dans le développement des capacités ont totalisé 66 900 000 \$ de 2007-2008 à 2011-2012. En tout, 80 % des investissements du Programme d'investissements ciblés, 74 % des investissements du Fonds pour le savoir et l'innovation, 59 % des investissements des Forums en faveur des partenariats et de la consultation et 57 % des investissements du Fonds pan-territorial visaient le développement des capacités. La totalité des investissements faits dans la pêche, la foresterie, les sciences de la Terre et les petites et moyennes entreprises ont contribué au développement des capacités. Voici une ventilation des investissements dans le développement des capacités :

Tableau 5 : Types d'investissements dans le développement des capacités par voie de financement (2007-2008 à 2011-2012)

	Programme d'investissements ciblés		Fonds pour le savoir et l'innovation		Forums en faveur des partenariats et de la consultation		Fonds pan-territorial		TOTAL	
	N ^{bre} de projets	Valeur (\$)	N ^{bre} de projets	Valeur (\$)	N ^{bre} de projets	Valeur (\$)	N ^{bre} de projets	Valeur (\$)	N ^{bre} de projets	Valeur (\$)
Projets de recherche	80	31 750 379	13	502 746	0	0	1	1 550 000	94	33 803 125 \$
Formation et perfectionnement des compétences	38	7 638 958	22	1 233 922	1	39 000	1	200 000	62	9 111 880 \$
Montants complémentaires aux fonds d'emprunt	8	6 351 222	1	23 178	0	0	0	0	9	6 374 400 \$
Activité indéterminée ou autres capacités	43	4 310 046	16	824 811	1	5 000	1	200 000	61	5 339 857 \$
Planification stratégique	40	4 411 107	13	395 232	0	0	0	0	53	4 806 339 \$
Études de faisabilité	24	2 448 622	5	203 085	0	0	0	0	29	2 651 707 \$
Conférences, ateliers, sommets, forums et symposiums	11	773 454	28	1 141 374	6	168 915	0	0	45	2 083 743 \$
Développement organisationnel										
Consultation et expertise	11	1 281 837	4	247 400	5	175 467	1	129 388	21	1 834 092 \$
Produits et solutions d'affaires électroniques	7	806 799	3	97 759	1	25 000	0	0	11	1 013 610 \$
TOTAL	262	59 772 424 \$	105	4 669 507 \$	14	413 382 \$	4	2 079 388 \$	385	67 018 753 \$

Comme le montre le tableau 5, les projets de recherche étaient le type d'investissement dans le développement des capacités le plus courant. De fait, les projets de recherche, en grande partie dans le domaine des sciences de la Terre, représentaient 50 % des dépenses effectuées au titre du développement des capacités par le programme ISDEN. La formation et le perfectionnement des compétences et les montants complémentaires aux fonds d'emprunt arrivent respectivement au deuxième et au troisième rang.

Il est aussi intéressant de noter les différences entre les types de projets de développement des capacités financés par chaque voie de financement. Les investissements du Programme d'investissements ciblés et du Fonds pan-territorial avaient trait aux projets de recherche, alors que les projets de développement des capacités du Fonds pour le savoir et l'innovation portaient principalement sur la formation et le perfectionnement des compétences, les conférences, les ateliers, les sommets, les forums et les symposiums. La plupart des investissements dans le développement des capacités des Forums en faveur des partenariats et de la consultation étaient liés à la consultation, à l'expertise, aux conférences, aux ateliers, aux sommets, aux forums et aux symposiums.

Étant donné qu'une grande proportion des projets pris en considération dans les études de cas sectorielles étaient associés au développement des capacités, certaines des retombées des projets de développement des capacités sont examinées dans les sections a) à g) ci-dessus.

5. Constatations de l'évaluation – Rendement (efficacité et rentabilité)

L'efficacité et l'économie ont été examinées lors des entrevues avec les employés et les bénéficiaires du programme ISDEN, de l'examen des documents et des dossiers et la revue de la littérature. Les personnes interrogées ont dû répondre à des questions sur les forces et les faiblesses du programme ISDEN, les expériences qu'elles avaient vécues relativement à l'élaboration des plans d'investissement territoriaux et les processus établis pour obtenir du financement de projet. L'examen des documents et des dossiers est venu compléter leurs réponses.

En bref, le mode d'exécution du programme n'est pas efficace. Bien que les intervenants clés estiment que les employés d'ISDEN sont manifestement l'une des forces du programme, il est évident que le programme a du mal à attirer du personnel et à le maintenir en poste. La subdélégation limitée ou réduite des pouvoirs ministériels en ce qui concerne l'approbation des projets cause des problèmes majeurs à l'interne, avec CanNor, et à l'externe, avec les bénéficiaires. Il semble que le transfert du programme à la nouvelle agence ait creusé un fossé entre la direction et le personnel opérationnel. Finalement, les similitudes observées entre le Programme d'investissements ciblés, le Fonds pour le savoir et l'innovation, les FTC et le Fonds pan-territorial mettent en question la nécessité d'avoir quatre volets distincts.

Constatation : Les bénéficiaires jugent que l'une des forces du programme réside dans son personnel.

Le tiers des bénéficiaires ont indiqué (spontanément) que les employés d'ISDEN représentaient l'une des forces du programme. Ils jugeaient que le personnel régional était passionné, engagé et coopératif, qu'il connaissait bien ses dossiers et les collectivités et qu'il disposait d'un bon réseau de contacts. D'après les recherches de la DGEMRE, CanNor et les bénéficiaires (p. ex. les gouvernements territoriaux) entretenaient de bonnes relations de confiance et de collaboration. Par exemple, les fonctionnaires du gouvernement du Nunavut interrogés croyaient que les évaluations des propositions de projet étaient justes et constructives, car les employés d'ISDEN aidaient les promoteurs lors de la phase préparatoire et d'autres phases subséquentes. En plus d'apporter leur assistance, ils procédaient à des analyses rigoureuses.

Constatation : Le programme ISDEN a du mal à attirer des employés et à les maintenir en poste, ce qui fait augmenter la charge de travail; influe sur la planification, la mesure du rendement, la surveillance et la production de rapports; et réduit les services de soutien offerts aux promoteurs de projet.

Vingt-neuf pour cent des employés d'ISDEN ont souligné la difficulté d'attirer du personnel et à le maintenir en poste. La mise en œuvre du programme ISDEN requiert des candidats qui possèdent de l'expérience en développement économique et qui sont prêts à vivre dans le Nord. Comme l'indique la section 1.2, « Profil du programme », CanNor éprouve de la difficulté à pourvoir des postes depuis le tout début. Les employés d'ISDEN ont rapporté que la pénurie d'employés avait les conséquences suivantes : elle occasionne un manque de ressources qui

empêche d'assurer adéquatement la planification, la surveillance, la production de rapports et la mesure du rendement, augmente la charge de travail et réduit le soutien offert aux promoteurs de projet.

Même si un certain nombre d'intervenants clés ont fait allusion à des charges de travail lourdes, la DGEMRE n'est pas parvenue à vérifier les volumes de travail avec les données disponibles. Pour situer le contexte, la charge de travail annuelle moyenne associée aux projets d'ISDEN a été calculée, mais le résultat a été jugé peu concluant, car les charges de travail ne sont pas toutes réparties de la même façon dans les territoires⁶⁵. Les évaluateurs ne se sont pas penchés sur la charge de travail idéale, mais, d'après les intervenants clés, une charge de travail de 20 dossiers était trop lourde.

Constatation : Le processus de consultation associé aux plans d'investissement territoriaux est collaboratif, mais un grand nombre de bénéficiaires des T.N-O. croient que le processus de consultation du deuxième cycle du programme ISDEN n'a pas été aussi bien organisé que celui du premier cycle.

Quarante-trois pour cent des employés d'ISDEN ont classé le processus de consultation (visant à établir les priorités en matière d'investissement et les plans d'investissement territoriaux) parmi les forces du programme ISDEN. Ils soutenaient que le processus de consultation permettait aux participants de mieux comprendre les enjeux de chaque secteur et aux gens du Nord d'établir leurs priorités en matière d'investissement, donnait l'occasion aux participants de réseauter et de concerter leurs efforts, et évitait que les projets et les programmes empiètent les uns sur les autres. Même s'ils avaient tendance à convenir de l'importance du processus de consultation, les bénéficiaires interrogés ont relevé un certain nombre d'éléments à améliorer.

Cinquante-quatre pour cent des bénéficiaires des Territoires du Nord-Ouest interrogés estimaient que le processus de consultation mené en 2009 était inférieur à celui de 2005. Même si le taux de participation était élevé, ils étaient déçus du manque de suivi. Par conséquent, certains représentants du gouvernement territorial jugeaient que le plan associé au deuxième cycle du programme ISDEN ne tenait pas compte de leurs priorités.

Constatation : Les promoteurs considèrent que le processus actuel d'approbation des projets est lent. La subdélégation réduite des pouvoirs ministériels aggrave les retards, alourdit les charges de travail et réduit la transparence du processus décisionnel.

Comme l'indique la section 1.2.6, depuis que le pouvoir ministériel subdélégué a été limité ou

⁶⁵ La moyenne a été calculée en divisant le nombre de projets financés annuellement dans une région par le nombre d'employés de groupe et de niveau CO-02 et PM-05 qui travaillaient dans la région la même année. D'après cette analyse, de 2009-2010 à 2011-2012, les agents de développement économique ont géré en moyenne huit projets par année au Nunavut et au Yukon et quatre projets dans les T.N.-O. Toutefois, les représentants régionaux sont d'avis que le calcul ne représente pas fidèlement les charges de travail, car, dans certaines régions, les agents de développement économique gèrent, en sus des projets d'ISDEN, des dossiers liés à l'ILC, au FAIC ou à d'autres programmes et peuvent être chargés de projets spéciaux. En revanche, dans une région différente, tous les projets d'ISDEN étaient assignés à deux agents, et les agents restants s'occupaient de la gestion d'autres dossiers. En conclusion, la DGEMRE n'a pas réussi à déterminer la charge de travail à l'aide des données disponibles.

réduit⁶⁶ en novembre 2010, seul le ministre peut approuver les dépenses liées aux ISDEN. On n'a jamais clairement su pourquoi la délégation de pouvoirs avait été supprimée pour les projets d'ISDEN, mais ce changement a entraîné des répercussions considérables.

En fait, 50 % des employés d'ISDEN interrogés ont indiqué que, depuis l'entrée en vigueur de la subdélégation limitée ou réduite du pouvoir ministériel d'approuver des projets, les retards s'accumulaient et les agents de développement économique avaient plus de tâches administratives. À titre d'illustration, les approbations ministérielles requièrent la préparation de notes de synthèse officielles à des fins de décision. En outre, des notes de synthèse doivent être produites lorsque le cabinet du ministre s'interroge sur une approbation recommandée, ce qui mobilise des ressources déjà limitées.

Les retards n'ont pas pu être confirmés, car il manquait de données sur la durée du processus d'approbation des projets. Une analyse plus approfondie est nécessaire pour déterminer la durée et la cause des retards et explorer des solutions possibles.

Les employés d'ISDEN ont aussi mentionné que le processus d'approbation ministérielle soulevait des préoccupations en raison d'un manque de transparence. Comme l'explique la section 1.2, les projets dont l'approbation est recommandée répondent à la fois aux critères d'admissibilité et aux priorités en matière de financement, en plus de reposer sur une analyse de la capacité du promoteur à réaliser le projet. Toutefois, les raisons pour lesquelles le ministre n'approuve pas un projet ne sont pas expliquées aux employés. Par conséquent, ils ne savent pas bien comment évaluer les projets similaires et ne peuvent pas expliquer aux promoteurs de projet les raisons pour lesquelles leur projet n'a pas été approuvé.

Certains employés et bénéficiaires du programme ISDEN en étaient venus à croire que les projets n'étaient pas approuvés lorsqu'ils n'avaient aucun lien avec l'extraction de ressources. Ils ont exprimé leur mécontentement et maintenu que les approbations ne semblaient pas se fonder seulement sur l'analyse du bien-fondé des projets.

Constatation : Les retards dans l'approbation des projets et l'engagement des fonds perturbent l'administration des organismes bénéficiaires, causent des difficultés financières pour les bénéficiaires, font augmenter les coûts des projets et empêchent les promoteurs de livrer un produit de qualité dans les délais.

Soixante-quatorze pour cent des bénéficiaires interrogés ont soutenu que les retards dans l'approbation des projets et l'engagement des fonds avaient des conséquences négatives. Par exemple, de nombreux bénéficiaires ont raconté qu'ils avaient présenté leur proposition au printemps, mais qu'ils avaient reçu l'approbation de projet ou le financement pendant l'automne

⁶⁶ La responsabilité de gérer efficacement les ministères et les organismes gouvernementaux est confiée aux ministres et aux sous-ministres, lesquels peuvent déléguer une partie de leurs pouvoirs afin que leurs organisations accomplissent leurs activités. Les articles 32 (contrôle des engagements), 33 (pouvoir de payer) et 34 (exécution du marché) de la *Loi sur la gestion des finances publiques* (LGFP) font référence à la délégation des pouvoirs. La LGFP autorise le ministre et les administrateurs généraux à déléguer des pouvoirs aux titulaires de poste de leur portefeuille, car elle reconnaît que le ministre et les administrateurs généraux ne peuvent pas personnellement s'acquitter de toutes les responsabilités qui leur sont conférées par la législation et la réglementation.

ou l'hiver et qu'ils avaient dû dépenser l'argent au plus tard le 31 mars. Cette situation a alourdi le fardeau financier des bénéficiaires puisqu'ils ont été forcés de replanifier leur projet et de réaffecter leurs ressources pour respecter le nouvel échéancier. Par exemple, dans le cas des sciences de la Terre, le travail effectué sur le terrain pendant l'été requiert la coordination de chercheurs, d'équipement, de moyens de transport, du personnel du campement, etc. Les retards dans l'attribution des fonds ont entraîné d'énormes problèmes logistiques. Les délais raccourcis ont nui à la qualité des livrables des promoteurs, car ces derniers ont dû réduire l'envergure de leur projet, tout comme les taux de participation.

En outre, les retards ont fait augmenter les coûts des projets. Certains promoteurs ont confié à la DGEMRE qu'ils avaient été forcés d'embaucher des experts-conseils pour respecter leur nouvel échéancier, ce qui a fait augmenter leurs coûts. Dans un cas en particulier, c.-à-d. un projet de construction, le promoteur n'a reçu du financement qu'après l'arrivée de l'hiver. Conséquemment, il lui a fallu beaucoup de temps pour percer la couche de neige et de glace afin de mettre en branle son projet, ce qui a entraîné un gaspillage de ressources et des coûts supplémentaires.

Lorsqu'ils le pouvaient, les promoteurs de projet utilisaient leur argent pour couvrir leurs dépenses (en empruntant de l'argent ou en transférant des fonds d'autres projets ou programmes) jusqu'à ce qu'ils reçoivent le financement du programme ISDEN. Cette façon de faire leur permettait de faire avancer leurs projets aussi rapidement que possible, mais elle leur imposait un fardeau administratif et financier, car ils devaient payer leurs frais de leur propre poche, réaffecter des fonds et des ressources, revoir leur budget ou obtenir des prêts. Un promoteur de projet a relaté qu'il avait presque fait faillite à deux occasions, alors qu'un autre a affirmé avoir payé 12 000 \$ d'intérêts pour obtenir une marge de crédit. Plusieurs représentants d'organisations non gouvernementales ont dit qu'ils avaient dû renoncer à plusieurs mois de salaires pour amorcer un projet avant de recevoir du financement du programme ISDEN. Les organisations qui n'ont pas les moyens financiers de gérer la trésorerie d'un projet (ou qui financent un projet au moyen de leurs propres ressources), surtout les organisations non gouvernementales, accumulent les retards, perdent de leur élan et risquent de ne pas être en mesure de terminer un projet de qualité dans les délais. Dans certains cas, les promoteurs n'ont pas pu dépenser tous les fonds alloués, car ils les ont reçus trop tard, et ont donc dû annuler ou reporter un projet en raison d'un échéancier impossible.

Encore une fois, le délai de traitement des accords de contribution n'a pas pu être calculé à cause d'un manque de données. Une analyse plus approfondie est nécessaire pour déterminer la durée et la cause des retards et explorer des solutions possibles.

Constatation : Les nombreuses similitudes entre le Programme d'investissements ciblés, le Fonds pour le savoir et l'innovation, les FTC et le Fonds pan-territorial mettent en doute la nécessité d'avoir quatre volets distincts.

L'examen des documents a permis de relever de nombreuses similitudes entre le Programme d'investissements ciblés, le Fonds pour le savoir et l'innovation, les Forums en faveur des partenariats et de la consultation et le Fonds pan-territorial : les objectifs et les bénéficiaires admissibles sont similaires et les demandeurs admissibles sont identiques. En outre, comme la

DGEMRE l'a constaté, les quatre programmes financent des projets similaires. Par exemple, le Programme d'investissements ciblés a financé des projets ayant manifestement trait à l'innovation, alors que le Fonds pour le savoir et l'innovation a pour raison d'être de soutenir ces types de projets. Des conférences et des ateliers ont été financés au titre du Programme d'investissements ciblés, du Fonds pour le savoir et l'innovation et des Forums en faveur des partenariats et de la consultation. Tous les programmes financent les mêmes secteurs qui sont indiqués dans les plans d'investissement territoriaux, bien que le Fonds pour le savoir et l'innovation et le Fonds pan-territorial ont tendance à financer plus de projets dans des secteurs différents. Il semble aussi que des fonds ont été transférés d'un programme à l'autre, comme le montre la différence entre les dépenses prévues et projetées (tableau 1) et les dépenses réelles (tableau 2) du programme ISDEN.

Des différences ont toutefois été observées entre les programmes. Les investissements du Programme d'investissements ciblés cadraient avec les plans d'investissement territoriaux, alors que les autres programmes soutenaient généralement les mêmes secteurs. Le Fonds pour le savoir et l'innovation et le Fonds pan-territorial ont toutefois financé plus de projets dans des secteurs que le Programme d'investissements ciblés ne finance pas, comme le tableau 3 l'illustre. Le financement maximal permis au titre de chaque programme variait et les projets admissibles différaient légèrement. Toutefois, si un projet n'était pas admissible à un programme, il y avait de fortes chances qu'il soit admissible à un autre programme. Ces différences sont tellement minimales que l'existence de programmes distincts ne semble pas justifiée, car ils suscitent de la confusion parmi les demandeurs. De plus, le transfert de fonds d'un programme à l'autre alourdit la charge de travail du personnel, déjà très sollicité.

Constatation : Le transfert du programme ISDEN à la nouvelle agence CanNor a creusé un fossé entre la direction et le personnel opérationnel.

Comme le précise la section 1.2.6, l'obligation de mettre en œuvre des programmes supplémentaires, la visibilité accrue, l'augmentation des tâches administratives, la pénurie de personnel, les compressions et le roulement de personnel élevé ont compliqué le transfert du programme ISDEN d'AADNC à CanNor. La DGEMRE note que ce changement majeur, qui a nécessité la création d'une nouvelle agence de développement du Nord, s'est produit alors que le gouvernement fédéral mettait l'accent sur les économies de coûts et le resserrement budgétaire. Pour les employés, qui devaient continuer à exécuter leurs fonctions quotidiennes (p. ex. examiner des propositions, conclure des accords de financement, exercer une surveillance, produire des rapports, etc.) la transition vers une nouvelle agence, et ce, au milieu de l'année financière, a été difficile. Néanmoins, ils ont fait de leur mieux pour assurer le meilleur service possible à leurs clients fédéraux, tant internes qu'externes.

La moitié des employés d'ISDEN interrogés ont fait allusion au « fossé » qui s'était creusé entre la direction et le personnel opérationnel de CanNor après la transition. Dans un premier temps, les employés d'ISDEN interrogés se sont aperçus que, dans la plupart des cas, les gestionnaires de CanNor ne connaissaient pas le développement économique ou les enjeux du Nord. Les gestionnaires étaient « de passage », généralement temporaires, et bon nombre d'entre eux ne respectaient pas les processus établis, comme le processus de consultation, ou les plans d'investissement. Ils ne reconnaissaient pas non plus l'importance des relations locales et du

soutien local. Par exemple, dans l'un des territoires, la nouvelle direction a lancé un appel collectif de propositions, ce qui allait à l'encontre de la pratique courante. Un appel collectif crée des attentes chez les bénéficiaires potentiels et leur donne, ainsi qu'aux employés d'ISDEN, un surcroît de travail notable.

Dans un deuxième temps, les employés d'ISDEN ont mentionné que les nouveaux gestionnaires de CanNor, même s'ils s'étaient avérés temporaires, semblaient préconiser et encourager les projets dans le secteur des ressources (c.-à-d. l'exploitation minière et l'énergie) et ne reconnaissaient pas l'importance de la diversification de l'économie pour éviter qu'elle entre dans le cycle d'expansion et de ralentissement propre à la mise en valeur des ressources. Étant donné que la diversification est l'un des principaux éléments du programme ISDEN, cette attitude a provoqué des conflits entre les agents de développement économique du programme ISDEN et les gestionnaires de CanNor au sujet de l'importance d'autres secteurs tels que la pêche, les industries culturelles et le tourisme, qui présentent tous un énorme potentiel et qui sont plus ancrés dans la culture locale.

Les intervenants clés ont été sélectionnés en fonction de leur connaissance des activités liées à la conception, à l'élaboration, à la mise en œuvre et au suivi du programme ISDEN, et de leur expertise connexe. Malgré tout, la DGEMRE n'a pas réussi à trouver des données à l'appui du « fossé » susmentionné, outre les témoignages des intervenants clés. Compte tenu du mandat pan-nordique de CanNor et des conséquences négatives de la transition sur d'autres aspects de la mise en œuvre, on jugeait qu'il était important d'inclure cette constatation dans le rapport définitif. Le fait d'attirer l'attention sur ce problème devrait donner un avertissement ou une leçon en ce qui concerne l'exécution possible de tout autre programme similaire.

6. Constatations de l'évaluation – Autres enjeux

Constatation : La revue de la littérature a permis de conclure que le programme ISDEN est conforme aux pratiques exemplaires internationales qui touchent les politiques à court terme visant à stimuler le développement économique du Nord et des régions éloignées. Sans des investissements à long terme importants et coordonnés dans le Nord, il est peu probable que le programme ISDEN influence les conditions économiques de façon durable.

Selon la revue de la littérature, les stratégies de promotion du développement économique du Nord et des régions éloignées les plus fructueuses à court et à moyen terme sont axées sur l'industrie et le Nord, explorent les différentes avenues, intègrent les données régionales, renforcent les capacités et soutiennent des projets particuliers. Bien que le programme ISDEN soit conforme à ces pratiques exemplaires, il est évident que les défis liés au Nord canadien sont bien trop grands pour qu'un si petit programme parvienne à les relever à court ou à moyen terme.

Les pays qui jouissent d'un succès durable, comme la Suède, la Norvège et la Finlande, prouvent que les engagements à long terme sont préférables aux politiques et aux investissements à court terme dans les régions nordiques. Plusieurs générations de Canadiens ont convenu, sans grands débats, que le petit bassin de population et les frais d'exploitation élevés ne justifiaient pas les coûts liés au développement du Nord. En revanche, les pays scandinaves (malgré les différences entre ces derniers et le Canada sur le plan de la population, de la grandeur du territoire, etc.) étaient bien décidés à s'assurer que les collectivités nordiques et éloignées jouissent des mêmes avantages que les autres citoyens. Les stratégies de développement économique du Nord canadien ne se comparent pas aux engagements des pays scandinaves dans plusieurs secteurs déterminants (p. ex. l'absence d'activités régionales de recherche, de capacité de formation de haut niveau et d'investissements transformateurs et soutenus en infrastructures). Par conséquent, les stratégies de développement économique du Nord canadien sont inférieures aux normes internationales en matière de développement économique à long terme des régions nordiques.

Le Nord canadien a besoin d'investissements soutenus à long terme pour jeter les bases de son développement économique, car les conditions de la réussite doivent être réunies pour qu'un programme comme les ISDEN produise les meilleurs résultats possible. Par exemple, les initiatives visant à soutenir la « nouvelle économie » ont de la difficulté prendre leur essor dans le Nord, en grande partie à cause des problèmes que posent les infrastructures technologiques et de la population locale⁶⁷. L'étude démontre aussi que les collectivités en situation de détresse économique depuis longtemps ne se prêtent pas bien au soutien adapté au milieu⁶⁸. Par conséquent, le gouvernement du Canada doit collaborer avec les autorités locales pour jeter les bases de la réussite, comme le leadership et les institutions, une main-d'œuvre qualifiée, les

⁶⁷ Petrov, Andrey N. « A look beyond metropolis: exploring creative class in the Canadian periphery », *Revue canadienne des sciences régionales*, vol. 30, n° 3, 2007, p. 451-474. [<http://cjrs-rcsr.org/archives/30-3/petrov.pdf>]

⁶⁸ Selon l'Organisation de coopération et de développement économiques, les stratégies de développement économique régional adaptées au milieu reposent sur le principe d'ouvrir des perspectives de croissance pour le territoire tout entier, dans tous les types de régions. L'objectif est de maximiser le produit national en encourageant chaque région à réaliser son plein potentiel de croissance de l'intérieur.

infrastructures, l'esprit entrepreneurial et des collectivités saines et vivantes. Une fois ces bases établies, le programme ISDEN pourra avoir des retombées majeures.

La revue de la littérature révèle que le capital humain est crucial à la croissance économique⁶⁹, mais requiert des investissements à long terme dans le développement des compétences, l'éducation de base des adultes et l'enseignement primaire et secondaire⁷⁰. Dans la revue de la littérature, on a aussi suggéré de fonder une université dans le Nord. Il est indiscutable que les institutions jouent un rôle vital dans le développement des collectivités où elles sont établies, en renforçant les capacités à l'échelle régionale et en apportant d'autres avantages. Des investissements majeurs en recherche, en éducation postsecondaire et en infrastructures sont requis pour promouvoir la création d'emplois dans le cadre de la nouvelle économie et s'assurer que les entreprises locales peuvent faire face à la concurrence sur le marché international de haute technologie⁷¹. Le Nord est la seule région du Canada à ne pas avoir d'université, ce qui nuit grandement à son développement régional à long terme. Bien entendu, il est doté d'un réseau précieux de collèges régionaux. Toutefois, à l'exception du Collège du Yukon, ces collèges régionaux concentrent principalement leurs efforts sur l'éducation de base des adultes et le perfectionnement des compétences et n'ont pas la même incidence à long terme que les universités.

L'amélioration de la qualité de vie dans les collectivités du Nord est aussi une clé du succès, car elle joue un rôle essentiel en encourageant le personnel hautement qualifié à s'installer dans une région et à y rester. Les commodités locales peuvent être transformationnelles sur le plan de la loyauté envers une région, et les citoyens indiquent souvent qu'un mode de vie attrayant leur donne une raison de rester dans une région⁷². Les restaurants, les cafés, les établissements de santé, les écoles, les installations de loisirs, les parcs et les attractions locales sont donc importants pour le développement économique.

Il faut aussi des investissements de base dans les infrastructures qui servent à plusieurs secteurs. La revue de la littérature montre que les investissements en infrastructures qui ne sont pas axés sur un projet particulier sont les plus profitables⁷³. Les projets conçus à la hâte et réalisés avec

⁶⁹ Barkley, D.L. et M.S. Henry. « Does human capital affect rural growth? Evidence from the South ». Dans Beaulieu, L.J. et Gibbs, R. *The role of education: promoting the economic and social vitality of rural America*, Mississippi State University: Southern Rural Development Centre, 2005.

⁷⁰ Wu, J.J. et M. Gopinath. « What causes spatial variations in economic development in the United States? », *American Journal of Agricultural Economics*, vol. 90, n° 2, 2008, p. 392-408.

Psacharopoulos, George. « Education and development: a review », *The World Bank Research Observer*, vol. 3, n° 1, 1988, p. 99-116. [<http://elibrary.worldbank.org/>]

⁷¹ Gibbs, Robert, « Education as a rural development strategy », *Amber Waves*, vol. 20, n° 3.

⁷² Sous la direction de G.P. Green, S.C. Deller et D.W. Marcouiller. *Amenities and rural development: theory, methods and public policy*. Northampton, MA: Edward Elgar Pub, 2006.

Johnson, Jerry D. et Raymond Rasker. « The role of economic and quality of life values in rural business location », *Journal of Rural Studies*, vol. 11, n° 4, 1995, p. 405-416. DOI : [http://dx.doi.org/10.1016/0743-0167\(95\)00029-1](http://dx.doi.org/10.1016/0743-0167(95)00029-1)

Kim, K., D.W. Marcouiller et S.C. Deller. « Natural amenities and rural development: understanding spatial and distributional attributes », *Growth & Change*, vol. 36, n° 2, 2005, p. 273-297. DOI :10.1111/j.1468-2257.2005.00277.x

⁷³ Chandra, Amitabh et Eric Thompson. « Does public infrastructure affect economic activity?: Evidence from the rural interstate highway system », vol. 30, n° 4, 2000, p. 457-490. DOI : 10.1016/S0166-0462(00)00040-5

négligence risquent de gangrener les économies locales et de freiner le développement économique pendant des générations.

Compte tenu des faits exposés précédemment, la revue de la littérature suggère que le gouvernement du Canada devrait faire plus d'investissements de base majeurs et coordonnés à long terme en éducation et en infrastructures et que le programme ISDEN devrait se centrer sur ce qui suit :

1. les pierres d'assise, comme les projets et les secteurs qui sont forts et qui ont des bases solides et les collectivités qui réunissent toutes les conditions de réussite;
2. le renforcement des capacités : de nombreux chercheurs soulignent l'importance du leadership et de l'entrepreneuriat pour le développement économique et soutiennent qu'ils devraient être une priorité étant donné qu'ils génèrent des bénéfices importants⁷⁴;
3. les groupes autochtones : la revue de la littérature révèle que les projets entrepris de concert avec les populations indigènes portent leurs fruits, car ces dernières sont attachées à leur région et plus susceptibles d'y rester que la population non indigène⁷⁵. Les projets soutenus par des groupes autochtones ont un avantage appréciable si les autres conditions de réussite sont réunies;
4. la prise de décision fondée sur des données probantes : les décisions d'investissement sont fondées sur des analyses et des modèles économiques. Bien qu'il soit important pour recueillir des commentaires, établir des relations de confiance et rallier les intervenants, le processus actuel de consultation en vue de l'élaboration des plans d'investissement territoriaux ne devrait pas remplacer un processus minutieux et éclairé de planification économique et de formulation de politiques;
5. d'autres indicateurs de succès : étant donné que les populations autochtones ont d'autres moyens de subsistance, y compris les aliments prélevés dans la nature, et des raisons culturelles de s'adonner à des activités non rémunérées, les indicateurs traditionnels de la réussite économique d'une région, comme l'emploi et le revenu, ne s'appliquent pas dans le Nord⁷⁶. Par conséquent, d'autres modèles économiques, adaptés aux modes de vie choisis par un grand nombre d'habitants du Nord, peuvent être requis⁷⁷.

Wu, J.J. et M. Gopinath. « What causes spatial variations in economic development in the United States? », *American Journal of Agricultural Economics*, vol. 90, n° 2, 2008, p. 392-408.

⁷⁴ Terluin, Ida J. « Differences in economic development in rural regions of advanced countries: an overview and critical analysis of theories », *Journal of Rural Studies*, vol. 19, n° 3, 2003, p. 327-344. DOI : 10.1016/S0743-0167(02)00071-2

Goldring, Ellen et Pearl Sims. « Modeling creative and courageous school leadership through district-community-university partnerships », *Educational Policy*, vol. 19, n° 1, 2012, p. 223-249. DOI : 10.1177/0895904804270777

Allan, Ryan et Paul R. Lachapelle, Paul R. « Can leadership development act as a rural poverty alleviation strategy? », *Community Development*, vol. 43, n° 1, 2012, p. 95-112. DOI : 10.1080/15575330.2011.653979

Olfert, M. Rose et Mark D. Partridge « Creating the cultural community: ethnic diversity vs. agglomeration », *Spatial Economic Analysis*, vol. 6, n° 1, 2011, p. 25-55. DOI : 10.1080/17421772.2010.540032

Stephens, Heather M. et Mark D. Partridge. « Do entrepreneurs enhance regional economic growth in lagging regions? » *Growth and Change*, vol. 42, n° 4, 2011, p. 431-465. DOI : 10.1111/j.1468-2257.2011.00563.x

⁷⁵ Davis, Elizabeth, Laura S. Connolly et Bruce A. Weber. « Local labor market conditions and the jobless poor: how much does local job growth help in rural areas? », *Journal of Agricultural and Resource Economics*, vol. 28, n° 3, 2003, p. 503-518. [<http://jareonline.org/>]

⁷⁶ Scoones, I. *Sustainable rural livelihoods: a framework for analysis – IDS Working paper 72*, 1998. [http://www.sarprn.org/documents/d0001493/P1833-Sustainable-rural-livelihoods_IDS-paper72.pdf]

7. Conclusions

Le programme ISDEN est conforme aux priorités, aux rôles et aux responsabilités du gouvernement fédéral et continue de répondre à un besoin réel par des investissements de base qui favorisent le développement économique du Nord. Le programme ISDEN complète l'aide offerte par les gouvernements territoriaux et d'autres ministères fédéraux et devrait être maintenu compte tenu des ressources limitées et de la difficulté d'attirer des investissements privés.

Même si certains indicateurs de succès quantifiables ont été documentés pour des secteurs particuliers, il est impossible d'évaluer les retombées des ISDEN, car aucun processus n'existe pour assurer adéquatement le suivi de leurs résultats. Le programme ISDEN a besoin d'une stratégie de mesure du rendement qui définit des résultats et des indicateurs et qui présente un processus de collecte de données sur le rendement. Ces données peuvent être utilisées à des fins de gestion, de production de rapports sur les résultats et de détection précoce des problèmes ou des pertes d'efficacité.

Les évaluateurs ont décelé des lacunes dans l'approbation des projets et du financement, la conception du programme et les outils de suivi. Ces lacunes ont des répercussions négatives sur les activités internes, mais aussi sur les organismes bénéficiaires et le coût, la qualité et le calendrier des projets. Le programme ISDEN devrait utiliser les leçons apprises et les pratiques exemplaires des régions et des organismes de développement régional pour tenter de régler les problèmes qui nuisent à son efficacité et à sa rentabilité.

Il faut reconnaître les problèmes de la perturbation causée par le transfert du programme ISDEN à CanNor, du surcroît de travail et du fossé entre la direction et le personnel opérationnel du programme ISDEN et s'y attaquer immédiatement. Une stratégie de dotation est nécessaire pour définir les responsabilités et les niveaux de ressources appropriés pour exécuter efficacement le programme ISDEN et attirer du personnel et le maintenir en poste. La stratégie devrait cibler les candidats qui possèdent les bonnes compétences (p. ex. les nouveaux diplômés en administration des affaires), abattre les obstacles qui les empêchent de déménager dans le Nord (p. ex. le logement) et offrir des incitatifs pour qu'ils s'établissent dans le Nord (p. ex. une formation).

Enfin, le Nord a grandement besoin d'investissements de base pour stimuler son développement économique. Le programme ISDEN apporte du soutien essentiel en matière de diversification économique et de développement des capacités dans les secteurs existants et s'adapte bien aux stratégies de développement économique du Nord. Dans le Nord, les besoins sont cependant trop grands pour un seul programme de développement économique. Afin d'amener un changement véritable, le programme ISDEN doit faire partie d'une stratégie de développement du Nord à long terme qui soit soutenue et coordonnée.

Shaffer, R., S. Deller et D. Marcouiller. « Rethinking community economic development », *Economic Development Quarterly*, vol. 20, n° 1, 2006, p. 59-74. DOI : 10.1177/0891242405283106

⁷⁷ Collings, Peter. « Economic strategies, community, and food networks in Ulukhaktok, Northwest Territories, Canada », *Arctic*, 2011.

8. *Recommandations*

On recommande les mesures suivantes à CanNor :

1. mettre en place des processus, des systèmes et des ressources pour surveiller et gérer adéquatement le rendement (efficacité, efficience et rentabilité) et rendre compte des retombées des ISDEN;
2. examiner la stratégie adoptée (conception du programme) pour atteindre les résultats à la lumière des leçons apprises et des pratiques exemplaires. Envisager de fusionner les quatre programmes ou de mieux les distinguer;
3. instaurer des processus et des procédures pour raccourcir le délai d’approbation et accélérer l’octroi du financement;
4. mettre à jour le manuel des politiques et des procédures;
5. élaborer un plan des ressources humaines ou une stratégie de recrutement pour attirer du personnel et le maintenir en poste et s’assurer que CanNor dispose des ressources nécessaires (c.-à-d. qu’elles possèdent de l’expérience pertinente) pour répondre aux exigences liées à l’exécution du programme.

Annexe A – Grille d'évaluation

Grille d'évaluation

Questions	Indicateurs	Méthodes ou sources
Pertinence		
<i>Besoin réel</i>		
1) Le programme est-il toujours nécessaire?	• Appui des intervenants	• Entrevues auprès d'intervenants clés (bénéficiaires)
	• Existence d'autres sources de financement pour le développement économique	• Revue de la littérature • Entrevues auprès d'intervenants clés (bénéficiaires)
	• Rendement des secteurs (menaces et débouchés)	• Études de cas sectorielles
2) Les conditions ayant entraîné la création du programme ISDEN sont-elles encore présentes?	• Évolution des taux d'emploi dans les secteurs public et privé de 2005 à 2012	• Revue de la littérature (Territorial Outlooks, Indice économique du Nord)
	• Évolution des perspectives économiques en 2005, 2009 et 2012	
	• Évolution des conditions socioéconomiques (niveaux de revenu, emploi)	
<i>Conformité aux priorités du gouvernement fédéral et aux résultats stratégiques ministériels</i>		
3) Dans quelle mesure le programme ISDEN correspond-il aux priorités du gouvernement fédéral, aux résultats stratégiques de CanNor et aux résultats des agences de développement économique régional?	• Annonces et investissements du gouvernement fédéral relativement au Nord	• Revue de la littérature (plans d'action économique du Canada, chapitre sur l'économie de la stratégie de développement du Nord, discours du Trône, engagements budgétaires)
<i>Harmonisation avec les rôles et les responsabilités du gouvernement</i>		
4) Quel est le rôle du gouvernement fédéral dans la promotion du développement économique?	• Compétence fédérale dans le Nord	• Revue de la littérature (analyse des rôles et des responsabilités du gouvernement dans le Nord)

Questions	Indicateurs	Méthodes ou sources
Le programme s'harmonise-t-il avec les rôles et les responsabilités du gouvernement fédéral?		
5) Quels rôles et responsabilités les gouvernements territoriaux assument-ils dans le développement économique? Y a-t-il des chevauchements ou des dédoublements avec le programme ISDEN?	<ul style="list-style-type: none"> Rôle des gouvernements territoriaux dans le développement économique 	<ul style="list-style-type: none"> Revue de la littérature Analyse des responsabilités et des rôles assumés par les gouvernements dans le développement économique
	<ul style="list-style-type: none"> Chevauchements ou dédoublements des responsabilités du programme ISDEN et des gouvernements territoriaux 	<ul style="list-style-type: none"> Revue de la littérature Entrevues avec des intervenants clés (bénéficiaires et employés d'ISDEN)
6) Quelles activités les autres ministères réalisent-ils en ce qui concerne le développement économique du Nord? Y a-t-il des chevauchements ou des dédoublements avec le programme ISDEN?	<ul style="list-style-type: none"> Chevauchements des responsabilités du programme ISDEN et d'autres ministères 	<ul style="list-style-type: none"> Revue de la littérature Entrevues avec des intervenants clés (bénéficiaires et employés d'ISDEN)
Rendement (efficacité, efficience et rentabilité)		
Efficacité		
7) Le programme ISDEN a-t-il produit les résultats escomptés?		
a) Augmentation de la quantité d'information mise à la disposition du public (base de connaissances)	<ul style="list-style-type: none"> Potentiel en ressources : évaluation et échantillonnage d'une superficie toujours plus grande 	<ul style="list-style-type: none"> Étude de cas (sciences de la Terre)
	<ul style="list-style-type: none"> Nombre de nouveaux projets d'exploration dans les régions prospectées et cartographiées 	<ul style="list-style-type: none"> Étude de cas (sciences de la Terre) Revue de la littérature (<i>The Future of Mining in Canada's North</i> – Centre for the North, janvier 2013)
	<ul style="list-style-type: none"> Agrandissement de la superficie ayant fait l'objet d'une évaluation des stocks de ressources Augmentation du nombre de fonds de données facilement disponibles pour le public Utilisation des fonds de données Augmentation du nombre de secteurs dotés d'un plan stratégique 	<ul style="list-style-type: none"> Étude de cas (pêche)
b) Développement de l'infrastructure à	<ul style="list-style-type: none"> Agrandissement du territoire desservi par 	<ul style="list-style-type: none"> Étude de cas (technologies à large bande,

Questions	Indicateurs	Méthodes ou sources
utilisateurs multiples	l'infrastructure à utilisateurs multiples	énergie, énergie de remplacement)
c) Amélioration de l'accès au capital	<ul style="list-style-type: none"> • Accroissement de l'accès au capital par les entreprises 	<ul style="list-style-type: none"> • Étude de cas (petites et moyennes entreprises)
d) Renforcement de la capacité des gens du Nord à saisir les occasions de développement économique (développement des capacités)	<ul style="list-style-type: none"> • Retombées des investissements dans le développement des capacités 	<ul style="list-style-type: none"> • Sommaire des ISDEN dans le développement des capacités (c.-à-d. types d'investissements et résultats prévus) • Étude de cas sur les capacités
e) Augmentation des partenariats avec les gouvernements et les organismes du Nord	<ul style="list-style-type: none"> • Incidence des partenariats avec les gouvernements et les organismes du Nord 	<ul style="list-style-type: none"> • Études de cas sur les Forums en faveur des partenariats et de la consultation et le Fonds pan-territorial • Études de cas (tous)
	<ul style="list-style-type: none"> • Opinions sur le processus de consultation lié aux plans d'investissement territoriaux 	<ul style="list-style-type: none"> • Entrevues avec des intervenants clés (bénéficiaires et employés d'ISDEN)
f) Accroissement des investissements du secteur privé et des possibilités d'affaires et d'emploi (financement de contrepartie)	<ul style="list-style-type: none"> • Financement de contrepartie 	<ul style="list-style-type: none"> • Études de cas (tous)
	<ul style="list-style-type: none"> • Création d'emplois 	<ul style="list-style-type: none"> • Études de cas (tous)
g) Accroissement de la viabilité des principaux moteurs économiques	<ul style="list-style-type: none"> • Croissance du secteur primaire (mines, pétrole et gaz, tourisme) 	<ul style="list-style-type: none"> • Études de cas (sciences de la Terre, exploitation minière, pêche, énergie)
	<ul style="list-style-type: none"> • Stabilité du secteur primaire (éviter le cycle d'expansion et de ralentissement) 	<ul style="list-style-type: none"> • Études de cas (sciences de la Terre, exploitation minière, pêche, énergie)
h) Accroissement du développement économique et de la diversification	<ul style="list-style-type: none"> • Croissance de l'emploi • Augmentation des niveaux de revenu • Développement de l'entrepreneuriat • Développement et croissance des nouvelles entreprises 	<ul style="list-style-type: none"> • Revue de la littérature • Études de cas (tous)
	<ul style="list-style-type: none"> • Investissement accru • Diversification accrue 	<ul style="list-style-type: none"> • Revue de la littérature • Études de cas (tous)
i) Économie territoriale robuste et stable au profit des résidents du Nord et des Canadiens	<ul style="list-style-type: none"> • Croissance de l'emploi • Augmentation des niveaux de revenu • Développement de l'entrepreneuriat • Activités d'expansion 	<ul style="list-style-type: none"> • Revue de la littérature (Territorial Outlooks, Indice économique du Nord)

Questions	Indicateurs	Méthodes ou sources
	<ul style="list-style-type: none"> • Investissement accru • Diversification accrue 	<ul style="list-style-type: none"> • Revue de la littérature (Territorial Outlooks, Indice économique du Nord)
	<ul style="list-style-type: none"> • Augmentation des revenus autonomes 	
8) La conception du programme ISDEN a-t-elle contribué à l'atteinte des résultats escomptés?	<ul style="list-style-type: none"> • Perceptions relatives à la conception et à l'exécution du programme ISDEN 	<ul style="list-style-type: none"> • Entrevues avec des intervenants clés (bénéficiaires et employés d'ISDEN)
	<ul style="list-style-type: none"> • Mesure dans laquelle la conception du programme ISDEN est conforme aux pratiques exemplaires dégagées lors de la revue de la littérature 	<ul style="list-style-type: none"> • Revue de la littérature • Examen des documents
9) Le programme a-t-il entraîné des résultats imprévus (négatifs ou positifs)?	<ul style="list-style-type: none"> • Résultats imprévus décrits par les intervenants 	<ul style="list-style-type: none"> • Entrevues auprès d'intervenants clés (bénéficiaires)
10) A-t-on mis en place un système pour trouver et recueillir des données sur les éléments suivants et en rendre compte? a) risques; b) mesure du rendement?	<ul style="list-style-type: none"> • Système mis en place pour trouver et recueillir des données sur les risques et la mesure du rendement et en rendre compte 	<ul style="list-style-type: none"> • Examen des documents • Entrevues avec des intervenants clés (employés d'ISDEN)
11) A-t-on recours aux données de mesure du rendement recueillies lors de la prise de décisions?	<ul style="list-style-type: none"> • Mesure dans laquelle les données sont utilisées : gestion quotidienne du programme ISDEN, planification, intégration des pratiques exemplaires par des modifications, production de rapports sur les résultats 	<ul style="list-style-type: none"> • Entrevues avec des intervenants clés (employés d'ISDEN) • Examen des documents (données relatives au programme, documents de planification, registres des modifications du programme, rapports)
	<ul style="list-style-type: none"> • Inclusion des données sur le rendement dans les rapports du programme ISDEN 	<ul style="list-style-type: none"> • Examen des documents

Effizienz et rentabilité		
12) Les processus relatifs au programme ISDEN ont-ils été optimisés au fil du temps? Autrement dit, le programme ISDEN arrive-t-il à produire plus d'extrants de meilleure qualité avec les mêmes intrants qu'avant? Ou le même nombre d'extrants avec moins d'intrants?	<ul style="list-style-type: none"> • Nombre de propositions traitées par rapport au nombre d'employés • Durée du processus d'évaluation et de traitement des propositions au fil du temps – qualité des propositions • Durée du processus d'approbation au fil du temps 	<ul style="list-style-type: none"> • Examen des documents (dotation, délais de traitement consignés dans les dossiers de projet) • Entrevues avec des intervenants clés (employés d'ISDEN)
13) Des facteurs externes ont-ils fait obstacle à l'exécution du programme ou contribué à sa réussite?	<ul style="list-style-type: none"> • Tout facteur imprévu important qui a eu des répercussions sur les intrants et les extrants ainsi que sur l'atteinte des résultats 	<ul style="list-style-type: none"> • Entrevues avec des intervenants clés (bénéficiaires et employés d'ISDEN) • Examen des documents
14) Comment serait-il possible de réaliser des gains en efficacité plus substantiels?	<ul style="list-style-type: none"> • Suggestions sur la manière d'améliorer la conception et l'exécution du programme ISDEN • Établissement de pratiques exemplaires et mesure dans laquelle elles sont mises en œuvre 	<ul style="list-style-type: none"> • Entrevues avec des intervenants clés (bénéficiaires et employés d'ISDEN)
	<ul style="list-style-type: none"> • Pratiques exemplaires relevées dans d'autres régions qui pourraient entraîner des gains en efficacité dans le programme ISDEN 	<ul style="list-style-type: none"> • Revue de la littérature
	<ul style="list-style-type: none"> • Mesure dans laquelle les recommandations de l'évaluation précédente ont été mises en œuvre 	<ul style="list-style-type: none"> • Examen des documents
Autres méthodes possibles		
15) Y a-t-il d'autres méthodes de conception et d'exécution qui pourraient produire les mêmes résultats, mais de façon plus efficace ou économique?	<ul style="list-style-type: none"> • Autres méthodes possibles d'exécution du programme • Possibilités de réduire les frais globaux d'exploitation (p. ex. services partagés avec AADNC) 	<ul style="list-style-type: none"> • Entrevues avec des intervenants clés (bénéficiaires et employés d'ISDEN) • Revue de la littérature
	<ul style="list-style-type: none"> • Harmonisation de la conception et de l'exécution du programme ISDEN avec les nouvelles politiques et stratégies relatives à la promotion du développement économique dans les régions circumpolaires ou éloignées 	<ul style="list-style-type: none"> • Revue de la littérature