



Industrie
Canada

Industry
Canada

Évaluation finale du programme du Mécanisme de financement structuré

RAPPORT FINAL

Le 8 février 2008

Préparé pour :
Industrie Canada

Préparé par :
Raymond Chabot Grant Thornton Consulting Inc.

Présenté et approuvé au CMÉ
Le 21 janvier 2008

Canada

On peut obtenir cette publication sur supports accessibles, sur demande. Communiquer avec la :

Section des services du multimédia
Direction générale des communications et du marketing
Industrie Canada
Bureau 264D, tour Ouest
235, rue Queen
Ottawa (Ontario) K1A 0H5

Tél. : 613-948-1554
Télec. : 613-947-7155
Courriel : production.multimedia@ic.gc.ca

Autorisation de reproduction

À moins d'indication contraire, l'information contenue dans cette publication peut être reproduite, en tout ou en partie et par quelque moyen que ce soit, sans frais et sans autre permission d'Industrie Canada, pourvu qu'une diligence raisonnable soit exercée afin d'assurer l'exactitude de l'information reproduite, qu'Industrie Canada soit mentionné comme organisme source et que la reproduction ne soit présentée ni comme une version officielle ni comme une copie ayant été faite en collaboration avec Industrie Canada ou avec son consentement.

Pour obtenir l'autorisation de reproduire l'information contenue dans cette publication à des fins commerciales, faire parvenir un courriel à copyright.droitdauteur@tpsgc.gc.ca.

N.B. Dans cette publication, la forme masculine désigne tant les femmes que les hommes.

N° de catalogue Iu4-125/2008F-PDF
ISBN 978-0-662-08140-1
60431

Also available in English under the title *Final Evaluation of the Structured Financing Facility Program*

Version traduite. La version anglaise de ce rapport doit prévaloir en cas d'incohérence.

TABLE DES MATIÈRES

RÉSUMÉ.....	i
1.0 CONTEXTE.....	1
1.1 Contexte global de l'industrie	1
1.2 Description du programme	3
1.3 Évolution du programme	5
2.0 MÉTHODE / APPROCHE.....	8
2.1 Questions visées par l'évaluation	8
2.2 Méthode d'évaluation	8
2.3 Limites de la méthode	11
3.0 CONSTATATIONS ET ANALYSE.....	13
3.1 Pertinence.....	13
3.2 Succès	16
3.3 Efficience et solutions de rechange.....	24
4.0 CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS.....	28
4.1 Conclusions	28
4.2 Recommandations.....	30

Annexe A : Membres du Comité de direction

Annexe B : Questions d'évaluation/de recherche

Annexe C : Liste des documents examinés

Annexe D : Liste des personnes interviewées

NOTE :

Des changements mineurs ont été apportés à ce rapport pour le rendre plus facilement accessible sur le site Web d'Industrie Canada (y compris le retrait des annexes tels que la liste et les questionnaires d'entrevues). Les lecteurs qui désirent recevoir une copie de la version originale de ce rapport peuvent communiquer avec la Direction générale de la vérification et de l'évaluation d'Industrie Canada.

RÉSUMÉ

Au Canada, les activités de construction navale comprennent la construction, le radoub, la modernisation, la conversion et la réparation de navires; la production de sections de navire et de barge préfabriquées; la fabrication de plateformes de forage et de production de pétrole et de gaz extracôtières et de diverses pièces en acier industriel lourd. Au début des années 1980, l'industrie se caractérisait par une surcapacité, une piètre productivité et de faibles dépenses en immobilisations. Elle a mené une rationalisation de 1986 à 1993 au cours de laquelle le gouvernement fédéral lui a apporté une aide totalisant 197,9 millions \$ au titre des dépenses liées à la réduction de la capacité, à la diversification, à l'adaptation des employés et aux coûts de financement.

L'industrie a poursuivi son déclin pendant le reste des années 1990. L'emploi a fléchi passant de 10 000 en 1990 à moins de 4 000 en 2005, avec des revenus annuels d'environ 525 millions \$. Malgré la rationalisation de l'activité et la croissance des marchés à créneaux, l'industrie canadienne de la construction et de la réparation navales continue de composer avec la fluctuation de la demande intérieure et l'évolution de l'industrie mondiale caractérisée par une surcapacité, une vive concurrence et un éventail de pratiques de distorsion du marché.

Le 20 octobre 2000, le ministre de l'Industrie a annoncé la mise sur pied d'un partenariat national dans le secteur de la construction navale et maritime industrielle avec des représentants de propriétaires de navires, de chantiers navals et de syndicats. Le partenariat avait pour objet de trouver des solutions visant à accroître la compétitivité de l'industrie canadienne de la construction navale et maritime industrielle, et il a mené à la publication du *Nouveau cadre stratégique pour le secteur canadien de la construction navale et maritime industrielle*.

La nouvelle politique visait à faire ce qui suit : saisir les débouchés intérieurs; profiter des possibilités à l'échelle mondiale; accroître l'innovation et la compétitivité; soutenir le financement; renforcer les partenariats. Parmi les initiatives mises en œuvre pour atteindre ces objectifs figuraient les suivantes : l'achat au Canada pour favoriser les chantiers navals canadiens dans les projets d'acquisition nationaux; la déduction pour amortissement accéléré (DAA) de 33 1/3 p. 100 pour les nouveaux navires construits et enregistrés au Canada pour les propriétaires/exploitants; l'imposition d'un droit de douane de 25 p. 100 sur les navires importés. La politique prévoyait aussi la création du programme du Mécanisme de financement structuré (MFS) en vue d'octroyer des contributions non remboursables pouvant atteindre 15 p. 100 du coût du navire pour couvrir les coûts d'intérêt et d'assurance du prêt, et ce, comme mesure de rechange à la disposition pour amortissement accéléré prévue par la réglementation fiscale.

Le budget initial du MFS s'élevait à 150 millions \$ sur une période de cinq ans, dont une réserve totale de 5 millions \$ (3 p. 100) pour les coûts de fonctionnement. En janvier 2003, il a été réduit de 20 millions \$. Comme le volet assurance-prêt du programme n'a pas été utilisé, le volet soutien de taux d'intérêt (STI) est devenu le principal élément du programme, le niveau maximum du STI ayant été établi à 15 p. 100 en janvier 2003. Le budget du MFS a été réduit à nouveau, de 15 millions \$ en 2003-2004 et de 24 millions \$ en 2004-2005, dans le cadre des efforts de réaffectation des fonds du gouvernement. D'autres réductions et reports de fonds ont

eu lieu au cours des années subséquentes. En fin de compte, le budget original de 150 millions \$ se chiffrait à 68 millions \$ le 31 mars 2007.

La demande de financement dans le cadre du MFS n'a pas été aussi importante que prévu durant les premières années du programme, moins de 5 millions \$ ayant été déboursés au cours des trois premières années. Au pays, les propriétaires disposant d'une trésorerie suffisante pour se prévaloir de la DAA dans le code fiscal ne sont en fait guère incités à tirer parti du programme. L'utilisation du MFS produit environ le même avantage économique que la DAA, mais elle entraîne des frais généraux additionnels, au titre de la présentation d'une demande d'aide financière, et fait courir le risque d'être rejeté en raison de la nature discrétionnaire du programme.

En octobre 2004, le MFS a fait l'objet d'une évaluation provisoire (formative). L'évaluation a révélé que le succès du programme avait été plus faible que prévu, particulièrement en ce qui concerne l'utilisation du programme par les acheteurs intérieurs. Selon l'évaluation formative, ce résultat était attribuable en bonne partie à la conception du programme, exigeant un compromis entre le MFS et les mesures fiscales (DAA). Les constatations relatives à la gestion du programme, toutefois, étaient positives.

La présente évaluation (finale) porte sur la période allant de la mise sur pied du programme en 2001 au 31 mars 2007. Elle a été effectuée selon la méthode suivante : revue de la littérature et examen des statistiques; examen des dossiers de projet; études de cas; interviews personnelles et téléphoniques structurées avec : des agents de programme; des demandeurs; des représentants de chantier naval; des représentants de propriétaire de navires; des agents de programme dans d'autres ministères et organismes publics. L'évaluation finale du MFS était axée sur : la pertinence; le succès; l'efficacité et les solutions de rechange de la prestation des programmes.

Pertinence

Conformité avec les priorités du Ministère, du gouvernement et de l'industrie

L'évaluation a révélé que le MFS est conforme à la priorité du gouvernement de favoriser une « solide croissance économique ». Les résultats du programme du MFS sont conformes aussi aux priorités d'Industrie Canada de tirer profit des possibilités du marché, de stimuler les investissements et de soutenir l'innovation dans les technologies clés. Le MFS a notamment comme objectif clé de stimuler la demande de construction de navires dans les chantiers navals canadiens en apportant un avantage financier aux acheteurs/locateurs canadiens et étrangers. On s'attendait à ce que le programme aide l'industrie canadienne de la construction navale à devenir plus concurrentielle et à être mieux positionnée pour tirer parti des possibilités à la fois sur le marché intérieur et sur les marchés internationaux. Ces attentes et objectifs ont été essentiellement atteints.

L'augmentation des emplois et des ventes des chantiers navals était un objectif principal. Entre 2002 et 2007, dans le cadre du MFS, on a approuvé des contributions de 55 millions \$ pour la réalisation de 36 projets (dont 29 sont terminés et sept sont en cours), qui ont généré environ 472 millions \$ en revenus supplémentaires au titre de la construction navale (dont 268 millions \$ en exportations) et 3 269 années-personnes de travail de chantier. La contribution moyenne du MFS est estimée à 16 855 \$ par année-personne de travail. Environ 44 p. 100 des débours du

MFS sont allés à la Colombie-Britannique, 32 p. 100 aux provinces de l'Atlantique, 18 p. 100 au Québec et 6 p. 100 à l'Ontario.

Toutefois, les modalités du MFS ne correspondent pas aux priorités de l'industrie – et au souhait sans cesse exprimé – de combiner le MFS et la DAA pour les ventes intérieures. Comme on l'a déjà indiqué, un compromis doit être fait, et les participants canadiens au programme du MFS sont tenus de signer une renonciation leur interdisant de se prévaloir de la DAA.

Le programme semble avoir contribué dans une certaine mesure à l'innovation dans la technologie et les procédés de production de la construction navale, mais les résultats sont difficiles à quantifier en raison de la complexité de l'industrie; de la nature indirecte du programme, les encouragements financiers étant accordés aux acheteurs mais les résultats mesurés à l'échelle du chantier naval, qui n'est pas partie à l'accord de contribution; du fait que les conditions du programme du MFS n'obligent pas les chantiers navals à investir dans de nouvelles technologies pour améliorer la compétitivité; et des problèmes posés par l'évaluation de l'innovation dans la période d'existence relativement courte du MFS.

Double emploi ou chevauchement avec d'autres programmes publics

L'évaluation a révélé qu'il n'existe pas de programmes fédéraux qui font double emploi ou chevauchement avec le MFS. Le MFS est l'unique programme fédéral qui se penche exclusivement sur l'industrie du chantier naval. Toutefois, un éventail de programmes fédéraux et provinciaux visent à apporter un soutien financier complémentaire à toutes les entreprises. Ces programmes ont parfois aidé des chantiers navals bénéficiant du MFS, facilitant ainsi indirectement la réalisation de projets de construction navale particuliers. Il n'existe pas de liste globale de programmes provinciaux de soutien aux entreprises qui pourraient avoir une incidence sur l'industrie de la construction navale. Les programmes d'apprentissage provinciaux sont au nombre des programmes dont bénéficie le plus l'industrie de la construction navale.

Succès

Succès – Obtention des résultats immédiats

Les résultats immédiats ont été évalués par rapport à l'augmentation du nombre de demandes de clients et à l'utilisation du MFS par les acheteurs ou locataires canadiens ou étrangers. Les demandes présentées par des clients dans le cadre du programme MFS ont augmenté régulièrement passant d'un plancher de trois demandes au cours de l'exercice 2001-2002 à un sommet de quatorze demandes en 2005-2006, permettant ainsi l'atteinte de l'objectif de la hausse des demandes de clients. Ces demandes se sont traduites par une utilisation accrue du MFS à la fois par les acheteurs canadiens et les acheteurs étrangers, mais non par les locataires. Le crédit-bail n'est pas une méthode de financement fréquemment utilisée pour l'acquisition de navires auprès des chantiers navals canadiens. Les résultats montrent que le MFS attire particulièrement les acheteurs étrangers, qui n'ont pas besoin de faire de compromis entre la DAA canadienne et les encouragements du MFS.

L'évaluation a révélé que le taux d'adoption du MFS est touché par son mode indirect de mise en œuvre dans l'industrie de la construction navale. À la différence des autres programmes publics apportant un soutien direct à l'industrie, l'adoption du programme du MFS dépend de la connaissance qu'ont les chantiers navals du programme; de leur capacité à faire valoir la valeur des encouragements financiers du MFS auprès des acheteurs possibles; et de leur aptitude à concrétiser les encouragements financiers du MFS dans les soumissions et les prix demandés aux acheteurs.

Les répondants ont indiqué que le programme commence à être mieux compris au sein de l'industrie canadienne et par les acheteurs éventuels de navires construits au Canada. Les répondants ont précisé que sans le MFS, bon nombre de propriétaires de navires (surtout ceux faisant construire ou radouber de gros navires) n'auraient pas envisagé la construction dans des chantiers navals canadiens.

Succès – Obtention des résultats intermédiaires

Les résultats intermédiaires du programme ont été évalués en fonction du maintien ou de la création d'emplois et de la hausse des commandes et des achats de navires construits au Canada. Il ressort de l'évaluation que le MFS a eue un effet positif sur le maintien ou la création d'emplois dans l'industrie. Cette constatation est soutenue par les renseignements sur le rendement recueillis auprès des chantiers navals participants, les chiffres sur l'emploi de Statistique Canada et les études de cas de chantier naval. Les répondants d'un des chantiers navals les plus actifs dans l'évaluation ont affirmé qu'au moins un chantier naval ne serait plus en activité actuellement sans le MFS.

Les chantiers navals actifs offrent aux ouvriers qualifiés la possibilité d'obtenir une certification officielle, qui est transférable au sein de l'industrie, à l'échelle du Canada et à l'échelle internationale. Il n'est pas possible statistiquement de déterminer le nombre exact d'emplois dans la construction navale qui seraient disparus sans le MFS, mais sans le programme il est probable que l'emploi dans l'industrie aurait poursuivi son déclin historique. Bon nombre de ces emplois ont en effet été créés ou maintenus dans des domaines où l'emploi pour les travailleurs qualifiés est difficile à maintenir sans une offre continue de contrats de construction navale.

Les répondants ont noté que la demande mondiale de navires a augmenté dans la foulée de la croissance du commerce international, et que les chantiers navals les plus réputés dans le monde ont un arriéré de commandes. L'activité dans les chantiers navals canadiens a aussi crû en raison de la demande mondiale. Il n'est pas possible de déterminer statistiquement la mesure dans laquelle l'activité dans les chantiers navals canadiens s'est accrue à cause du MFS. Toutefois, les répondants ont indiqué que l'aide du MFS dans une période critique de déclin a contribué à la vitalité économique des chantiers navals canadiens, faisant en sorte qu'il leur soit possible d'accroître leur compétitivité sur le marché mondial.

Globalement, les répondants sont d'avis que les chantiers navals canadiens s'en sont raisonnablement bien tirés, compte tenu que le Canada est essentiellement exclu de son marché le plus près, les États-Unis, en raison de la *Jones Act*. Cette loi exige que tous les navires participant au commerce côtier américain soient construits aux États-Unis. Le Canada n'a pas de

loi similaire. Cependant, grâce à l'aide du MFS, les chantiers navals canadiens ont rivalisé avec succès avec la concurrence dans les créneaux des remorqueurs, des structures et navires liés à l'activité extracôtière et de la modernisation des navires de croisière.

Succès – Obtention des résultats plus larges

Les résultats plus larges ont été évalués par rapport au maintien de la capacité de l'industrie et à l'accroissement de l'innovation, de la productivité et de la compétitivité. L'évaluation a révélé que le MFS a contribué au maintien de la capacité des chantiers navals canadiens. Cette constatation est soutenue en bonne partie par la preuve anecdotique recueillie durant les interviews et l'élaboration des études de cas. Il n'existe pas de renseignements fiables sur le rendement provenant des chantiers navals, de l'Association des chantiers maritimes canadiens ou de Statistique Canada permettant de prouver sur le plan quantitatif que la capacité de l'industrie a été maintenue.

Durant la période allant de 1993 à 2003, l'emploi dans l'industrie canadienne de la construction navale a fléchi passant de 8 913 à 3 677 emplois, pour se stabiliser en 2004 et en 2005. On ne dispose pas de statistiques plus récentes sur l'emploi dans l'industrie canadienne de la construction navale (c.-à-d. après 2005). Toutefois, la hausse du nombre de navires soutenus à l'aide du MFS porte à croire que l'emploi devrait croître dans la foulée de l'augmentation du nombre de projets de construction navale.

Bon nombre de facteurs influent sur l'industrie canadienne de la construction navale ainsi que sur la demande mondiale et la valeur internationale de la devise canadienne. Les décisions d'achat d'un navire ne dépendent pas toutes exclusivement du prix. D'autres facteurs, comme la qualité, la fiabilité, la réputation, le respect du délai de livraison aux clients et l'adaptabilité, sont importants aussi. La capacité de maintenir des relations avec les clients réguliers contribue également à la rentabilité, à l'innovation et à la productivité grâce à la création de multiples navires ayant des caractéristiques similaires. Le MFS est considéré comme un facteur important dans la prise de la décision d'achat (propriétaire de navires) d'un navire canadien, tant que le chantier naval peut respecter les critères de qualité, de compétence et de réputation pour la livraison à temps.

En outre, la capacité d'obtenir les garanties et le « cautionnement » appropriés a une importance croissante, vu que les clients sont en quête d'une prévisibilité accrue en raison des retards de plus en plus fréquents et des dépassements de budget attribuables à la demande mondiale et à la contraction de la capacité disponible. Les répondants estiment que les petits chantiers navals éprouvent souvent de la difficulté à obtenir des garanties pour le travail accompli pour des acheteurs intérieurs. Les acheteurs étrangers peuvent obtenir de telles garanties auprès d'EDC lorsque le travail est exécuté pour le marché de l'exportation.

Faute de cadre de critères et d'indicateurs contribuant à mesurer et à faire rapport des résultats structureaux à long terme dans les domaines de l'innovation et de la compétitivité de l'industrie maritime canadienne en général (et de la contribution du MFS en particulier), il a été difficile pour les auteurs de l'évaluation de corroborer la preuve anecdotique de l'accroissement de l'innovation et de la compétitivité grâce au financement du MFS. Il serait souhaitable qu'un tel cadre soit élaboré le plus tôt possible pour soutenir les évaluations futures.

Même si le financement du MFS a été inégal au cours des six dernières années, le programme a néanmoins contribué sensiblement à l'activité de l'industrie canadienne de la construction navale et au maintien des niveaux de compétence en construction navale. En favorisant l'augmentation des commandes de navires construits au Canada et l'entrée avec succès dans divers créneaux, le programme du MFS permis d'accroître le potentiel des constructeurs navals canadiens de répondre au marché mondial. Pour ce qui est du long terme, les répondants sont d'avis que la stabilité accrue de l'industrie canadienne de la construction navale dépend du maintien de la demande, menant à la hausse des investissements dans la technologie dans le but d'améliorer la productivité et la qualité.

Efficiencie de coûts et solutions de rechange

L'évaluation a révélé que les résultats du MFS sont obtenus de façon efficiente. L'équipe travaille bien ensemble et a été fort louangée par les participants au programme pour son aide efficace et opportune. Le programme vise à réduire les formalités administratives liées à l'approbation des demandes de projet. Le financement n'est fourni qu'après que le promoteur du projet a obtenu un accord de prêt auprès d'une institution financière et que la construction du navire est terminée. Selon le mode de mise en œuvre du MFS, on compte sur les institutions financières pour mener la diligence raisonnable visant à protéger les investissements, ce qui réduit le travail demandé aux ressources du MFS dans le processus d'approbation des projets. Ces procédures permettent de gérer les risques du programme de manière appropriée en évitant la perte de fonds causée par les échecs de projet et en tirant profit des connaissances approfondies des institutions financières en ce qui a trait à l'historique de crédit des demandeurs. Les répondants de sont dits très satisfaits de la simplicité du processus de demande et, pour la plupart, de la rapidité de l'obtention de l'approbation du projet.

Mise en oeuvre du programme

Méthodes d'amélioration de la mise en oeuvre du programme – Les participants au programme estiment que le MFS est plus ou moins bien compris à l'échelle du Canada. Les grands chantiers connaissent suffisamment bien le programme tandis que bon nombre de chantiers de plus petite taille ne le connaissent pas. Les agents de programme gardent le contact avec de nombreux chantiers navals au Canada, mais il n'existe pas de stratégie de marketing officielle pour faire connaître le programme du MFS. La connaissance du MFS est un aspect important de la concurrence dans l'industrie canadienne de la construction navale. L'information sur le programme tend à être communiquée aux acheteurs éventuels plutôt qu'aux chantiers navals qui peuvent utiliser cette information pour faire le marketing de leur capacité de construction navale. Les représentants des chantiers navals sont d'avis qu'il serait utile qu'il y ait une relation plus directe entre le chantier naval et le MFS pour qu'il leur soit possible d'offrir un engagement financier ferme aux acheteurs éventuels de navires durant le processus de soumission.

Recommandations

1. Les cycles de financement du MFS devraient être examinés de concert avec la mise en place d'un mécanisme d'« approbation en principe » en vue de répondre aux cycles de production dans l'industrie de la construction navale, où le développement, du processus de soumission au lancement, peut prendre jusqu'à quatre ans.

2. On devrait communiquer régulièrement avec les représentants de l'industrie de la construction navale et des propriétaires de navires en vue de faire connaître les avantages et les limites du programme et donner des renseignements au sujet des programmes complémentaires offerts par d'autres organismes gouvernementaux.
3. La Direction générale de l'aérospatiale, de la défense et de la marine devrait établir des données de référence et des indicateurs/critères de rendement de base visant à contribuer à mesurer les résultats à long terme du MFS.

1.0 CONTEXTE

1.1 Contexte global de l'industrie

L'industrie canadienne de la construction et de la réparation navales se compose de la construction et de la réparation de navires, de la conversion de petits navires, de services professionnels et de fournisseurs d'équipement. Les activités de construction navale comprennent la construction, la réparation et la conversion de navires; la production de sections de navire et de barge préfabriquées; la fabrication de plateformes de forage et de production de pétrole et de gaz extracôtières et de diverses pièces en acier industriel lourd; ainsi que des services spécialisés lorsqu'ils sont fournis dans un chantier naval.

Au début des années 1980, l'industrie se caractérisait par une surcapacité, une piètre productivité et de faibles dépenses en immobilisations. Cette situation a mené une rationalisation dirigée par l'industrie, de 1986 à 1993, au cours de laquelle le gouvernement fédéral lui a apporté une aide totalisant 197,9 millions \$ au titre des dépenses liées à la réduction de la capacité, à la diversification, à l'adaptation des employés et aux coûts de financement¹.

La rationalisation de 1986-1993 a abouti à une contraction de la capacité de quelque 30 p. 100 en Ontario, au Québec et en Colombie-Britannique, à une réduction d'environ 5 480 employés et à l'amélioration de la compétitivité dans la plupart des chantiers de ces provinces. Les principaux chantiers navals de la région de l'Atlantique n'ont pas participé à la rationalisation en raison de l'engagement de la construction de frégates pour le ministère de la Défense nationale². Les petits chantiers de la région de l'Atlantique étaient occupés pour leur part par la construction, la réparation et la modernisation de navires et la construction de navires de créneau.

L'industrie canadienne de la construction navale a poursuivi son déclin pendant le reste des années 1990, les revenus et l'emploi fléchissant, sauf une faible augmentation en 1999 consécutive à la construction de deux plateformes de production de pétrole extracôtières. L'emploi dans la construction navale a diminué de plus de 50 p. 100 à compter de 1990, alors qu'il se chiffrait à 10 000, et commencé à se stabiliser à partir de 2003. Il s'établissait à moins de 4 000 en 2005, générant des revenus d'environ 525 millions \$ par année provenant de quelque 30 chantiers navals d'un bout à l'autre du Canada, comme l'illustre le Tableau I.

¹ 36^e Législature, 1^{ère} Session, Hansard révisé • Numéro 220, lundi, le 3 mai 1999

² Comité permanent des finances, preuve, jeudi, le 8 juin 2000

Tableau I : Revenus et emploi des principaux établissements de construction navale*

Année	Revenus totaux (en millions)	Employés de production	Total - Employés
1993	1 201	6 859	8 913
1994	985	5 711	7 361
1995	978	5 164	6 568
1996	748	4 572	5 820
1997	516	3 976	4 660
1998	430	4 050	4 892
1999	628	5 156	6 122
2000	841	4 954	5 827
2001	563	3 753	4 284
2002	672	3 374	4 044
2003	540	3 149	3 677
2004	554	3 277	3 724
2005	525	3 115	3 541

Source : *Statistique Canada, Enquête annuelle sur les industries manufacturières*

*Établissements constitués en société où l'activité principale est la fabrication et où les ventes de produits manufacturés sont égales ou supérieures à 30 000 \$. Le changement de la méthode en 2000 a fait en sorte d'englober plus de petites et moyennes entreprises.

Malgré l'effort de rationalisation de l'industrie et un certain succès dans la création de marchés à créneaux, l'industrie canadienne de la construction et de la réparation navales continue de composer avec la fluctuation de la demande intérieure et l'évolution de l'industrie mondiale caractérisée par une surcapacité, une vive concurrence et des pratiques de distorsion du marché.

Le Japon et la Corée dominant conjointement environ les deux tiers du marché, la Chine émergeant comme un participant important. Ensemble, ces trois pays contrôlent effectivement plus de 80 p. 100 du marché mondial, composé essentiellement de grands navires océaniques comme des navires-citernes, segment de marché où le Canada est absent. Il est allégué que le marché mondial des navires est influencé par un large éventail de pratiques de distorsion de marché, soit entre autres : les subventions directes et indirectes, les loyautés nationales, la main-d'œuvre relativement peu dispendieuse et les investissements élevés à la fois par les gouvernements et l'industrie dans la technologie et l'innovation. En dépit de cet environnement, l'industrie canadienne est parvenue à créer des créneaux concurrentiels dans des domaines comme les remorqueurs, les yachts, les navires ravitailleurs extracôtiers et les traversiers – aussi bien pour la construction que pour la réparation.

Même si le Canada rivalise avec la concurrence sur le plan des prix en Amérique du Nord et dans la communauté européenne, les constructeurs navals canadiens sont néanmoins essentiellement exclus du marché des États-Unis par la *Jones Act* (1920), qui exige que tous les navires travaillant aux États-Unis portent pavillon et soient dotés d'un équipage américains, soient construits et appartiennent à des intérêts situés aux États-Unis. Parallèlement, certaines nations européennes spécialisées dans la construction navale et non considérées traditionnellement

comme étant à « faible coût » (p. ex., l'Allemagne et la Norvège) ont haussé leur productivité en investissant dans la technologie, et ce, à un niveau qui leur permet de concurrencer efficacement leurs rivaux asiatiques malgré leur main-d'œuvre à moindre coût.

En réponse à ces pressions internationales constantes, le gouvernement a entrepris un examen de l'industrie de la construction navale. Le 20 octobre 2000, le ministre de l'Industrie a annoncé la mise sur pied d'un partenariat national dans le secteur de la construction navale et maritime industrielle. Composé de représentants des propriétaires de navires, des grands et petits chantiers navals, des établissements extracôtiers et des syndicats, le « partenariat » avait comme mandat de proposer des solutions visant à guider les efforts déployés par l'industrie et le gouvernement en vue d'accroître la compétitivité de l'industrie canadienne de la construction navale et maritime industrielle et de tirer profit des possibilités de croissance.

Par suite des consultations menées par le « partenariat », le gouvernement a annoncé le *Nouveau cadre stratégique pour le secteur canadien de la construction navale et maritime industrielle* en juin 2001. L'annonce de cette politique d'une durée de cinq ans faisait suite à plus d'une décennie de déclin et de rationalisation de l'industrie au Canada – déclin d'ailleurs similaire à celui observé aux États-Unis, en Europe et en Australie en raison de la montée des chantiers navals asiatiques, du protectionnisme commercial et de l'intervention des gouvernements.

Mesures actuelles de la politique fédérale de la construction navale (2001)

1. La politique de la construction navale, de la réparation, du radoub et de la modernisation de navires du gouvernement fédéral (Achat Canada) exige que l'acquisition nationale, régionale ou provinciale de navires et les services de réparation de navire s'effectuent au pays, sous réserve des besoins opérationnels et de l'existence continue d'un marché intérieur concurrentiel.
2. Le MFS est un programme de financement qui permet d'offrir un soutien de taux d'intérêt ou une assurance-prêt, ou les deux, soit un appui combiné pouvant atteindre 15 p. 100 du coût du navire.
3. Une déduction pour amortissement accéléré (DAA) de 33^{1/3} p. 100 pour les nouveaux navires construits et enregistrés au Canada pour les propriétaires/exploitants.
4. Un droit de douane de 25 p. 100 (nation la plus favorisée) qui s'applique aux navires construits outre-mer, dans des pays autres que ceux avec lesquels le Canada a conclu un accord de libre-échange.

1.2 Description du programme

Le Mécanisme de financement structuré (MFS) est une composante clé du cadre stratégique pour le secteur de la construction navale et maritime industrielle, annoncé en juin 2001. Le cadre stratégique prévoit un certain nombre de mesures regroupées dans cinq catégories : saisir les débouchés intérieurs; profiter des possibilités à l'échelle mondiale; accroître l'innovation et la compétitivité; soutenir le financement; renforcer les partenariats

Le MFS fait partie de la catégorie financement des initiatives, en réponse aux demandes de l'industrie de modifier la réglementation fiscale en vue d'autoriser l'utilisation de dispositions fiscales particulières dans des situations où les navires canadiens sont vendus à des sociétés de crédit-bail plutôt qu'à des exploitants.

Le MFS offre un avantage équivalent aux acheteurs de navires construits au Canada dans de telles circonstances, y compris aux acheteurs/locataires, et est une disposition de rechange à la déduction pour amortissement accéléré prévue par la réglementation fiscale. Le MFS est un outil axé sur le marché qui est géré par Industrie Canada dans le but d'adresser les écarts de coûts concurrentiels entre les chantiers navals canadiens et étrangers.

Le MFS a comme objectif de stimuler l'activité économique dans l'industrie canadienne de la construction navale et maritime industrielle en apportant une aide financière aux acheteurs/locataires de navires construits au Canada. Il permet de réduire les coûts de financement de navires construits au Canada au moyen d'une réduction du taux d'intérêt du prêt utilisé pour en financer l'acquisition. Le soutien apporté dans le cadre du MFS est plafonné à 15 p. 100 de la valeur du navire.

Le MFS comporte trois éléments distincts :

- **Soutien de taux d'intérêt (STI)** – Soutien financier dans les limites établies, jusqu'à concurrence de 15 p. 100 du prix d'achat d'un nouveau navire construit au Canada. Il prend la forme d'une contribution non remboursable.
- **Contribution à l'assurance-crédit (CAC)** – Assurance-crédit (prêt/bail) visant à assurer une partie du prêt ou bail utilisé pour acquérir un navire construit au Canada. Le coût de cette assurance pour le gouvernement ne peut pas dépasser 10 p. 100 du prix d'achat du navire.
- **Soutien assurance-crédit (SAC)** – Soutien d'assurance dans le cadre duquel peut être octroyée une contribution non remboursable au titre d'une assurance prêt/bail privée dans les limites établies, jusqu'à concurrence de 10 p. 100 du prix d'achat d'un nouveau navire construit au Canada.

Il convient de noter que l'approche indirecte du programme du MFS est atypique : alors que les avantages directs du programme (encouragements financiers) sont apportés aux propriétaires de navires (acheteurs), la mesure des résultats porte sur l'intensification de l'activité économique, la croissance de l'emploi et l'accroissement de l'innovation dans les chantiers navals. La nature indirecte du programme pose des défis intéressants sur les plans de la politique et des opérations : comme le chantier naval n'est pas partie à l'accord de contribution (conclu entre la Couronne, le propriétaire du navire et une entité financière), le gouvernement ne dispose pas de levier pour inciter (ou obliger) le chantier à agir d'une façon qui contribue à favoriser l'innovation, l'emploi ou d'autres avantages de société qui sont entièrement à la discrétion de celui-ci. Cette « déconnexion » intégrée entre le bénéficiaire de l'avantage (propriétaire du navire) et le lieu de la mesure des résultats (chantier naval) continuera de poser des défis aux gestionnaires du programme et pour les évaluations futures.

1.3 Évolution du programme

Le budget initial du MFS s'élevait à 150 millions \$ sur une période de cinq ans, de 2001-2002 à 2005-2006, dont une réserve de 5 millions \$ pour les coûts de fonctionnement. Le programme comportait deux éléments : le STI et l'assurance-prêt. Le soutien maximum au titre de chaque élément était fixé à 10 p. 100 de la valeur navire du navire, avec un appui combiné établi à 15 p. 100.

En janvier 2003, par suite d'un report de fonds, on a soustrait 20 millions \$ au budget du MFS, ce qui s'est traduit par une diminution des débours annuels moyens, qui sont passés de 29 millions à 25 millions \$. Comme le volet assurance-prêt du programme n'a jamais été utilisé, le volet STI est effectivement devenu le principal élément du programme.

En janvier 2003, le niveau maximum du STI a été établi à 15 p. 100. Le niveau de 15 p. 100 a été choisi parce qu'il s'agissait du montant estimatif du soutien nécessaire pour égaler la valeur de la déduction pour amortissement accéléré (DAA). Les propriétaires de navires canadiens ne peuvent utiliser le MFS et la DAA en même temps.

Le budget du MFS a été réduit à nouveau, de 15 millions \$ en 2003-2004 et de 24 millions \$ en 2004-2005, dans le cadre des efforts de réaffectation des fonds du gouvernement. D'autres réductions et reports de fonds ont eu lieu au cours des années subséquentes. En fin de compte, le budget original de 150 millions \$ se chiffrait à 68 millions \$ au cours de la période se terminant le 31 mars 2007.

La demande de financement dans le cadre du MFS des propriétaires de navires canadiens et étrangers n'a pas été aussi importante que prévu durant les premières années du programme, moins de 5 millions \$ ayant été déboursés au cours des trois premières années. Cette situation s'explique en partie par le fait, qu'au pays, les propriétaires disposant d'une trésorerie suffisante pour se prévaloir de la DAA ne sont guère incités à tirer parti du programme. En effet, l'utilisation du MFS produit environ le même avantage économique que la DAA, mais elle entraîne des frais généraux additionnels au titre de la présentation d'une demande d'aide financière.

Même si le MFS n'a pas suscité au pays une demande aussi importante que prévu, le programme a néanmoins connu un succès considérable sur les marchés étrangers, favorisant la hausse des commandes dans des créneaux comme les remorqueurs, les cargos, les navires-ravitailleurs extracôtiers et le radoub spécialisé. Ce succès peut être attribué en partie au resserrement actuel des marchés mondiaux où la demande d'espace de construction navale dépasse maintenant la capacité. Les prix mondiaux ont augmenté, à l'instar des délais d'attente pour obtenir une place dans un chantier naval. Dans ce contexte, et grâce au soutien du MFS, un plus grand nombre de propriétaires de navires étrangers ont commencé à se tourner vers les chantiers navals canadiens pour combler leurs besoins.

En octobre 2004, le MFS a fait l'objet d'une évaluation provisoire (formative), laquelle avait pour objet d'examiner les résultats et de déterminer si le MFS était sur la bonne voie pour atteindre ses objectifs. L'évaluation a porté sur les questions cernées dans le cadre de gestion et

de responsabilisation axé sur les résultats (CGRR) pour le MFS le 31 mars 2003, soit la pertinence, l'efficacité et les solutions de rechange, la portée, le succès, la conception et la mise en œuvre.

L'évaluation a révélé que le succès du programme avait été plus faible que prévu, particulièrement en ce qui concerne l'utilisation du programme par les acheteurs intérieurs. Selon l'évaluation formative, ce résultat était attribuable en bonne partie à la conception du programme, exigeant un compromis entre le MFS et les mesures fiscales (DAA). Les constatations relatives à la gestion du programme étaient positives. On a effectué un autre examen de la politique en 2005, au terme duquel on a proposé un certain nombre de changements, mais on n'y a pas donné suite en raison du déclenchement d'élections à la fin de 2005.

Le MFS était assorti d'une approbation de débours de fonds se terminant en 2006. Les modalités du programme ont été modifiées en août 2005 pour permettre le versement de fonds aux propriétaires/locataires de navires jusqu'au 31 mars 2008. Toutefois, l'autorisation de programme permettant de conclure de nouveaux accords a pris fin le 31 mars 2007.

Le 31 mars 2007, 29 projets de construction navale étaient terminés et sept autres étaient en cours. De ce nombre, 61 p. 100 étaient de nouvelles constructions alors que le reste consistait en des radoub, des modifications ou la modernisation de navires existants (voir le Tableau II). Les projets terminés et en cours représentent 55 millions \$ en contributions du MFS, 472 millions \$ en ventes additionnelles des chantiers navals (dont 268 M\$ seront des exportations) et quelque 3 269 années-personnes de travail. Environ 44 p. 100 des débours sont allés à la Colombie-Britannique, 32 p. 100 aux provinces de l'Atlantique, 18 p. 100 au Québec et 6 p. 100 à l'Ontario (voir le Tableau III).

Tableau II : Répartition des projets par type

Type	Nombre de projets	Contribution totale \$ du MFS	Valeur totale des navires/de la modernisation
Nouvelle construction	22	26 094 063	191 175 593
Radoub/modification/modernisation	14	29 013 248	281 149 157
TOTAL	36	55 107 311	472 324 750

Tableau III : Répartition des projets par région

Région	Nombre de projets	Contribution totale \$ du MFS	Valeur totale des navires/de la modernisation
Colombie-Britannique	11	24 243 084	231 840 072
Ontario	3	3 206 562	21 377 081
Québec	9	10 050 979	98 070 683
Atlantique	13	17 606 686	121 036 914
TOTAL	36	55 107 311	472 324 750

En juin 2007, le gouvernement a annoncé le renouvellement du programme. Le nouveau programme comportera des modalités révisées ainsi qu'un CGRR et un cadre de vérification axé sur les risques (CVAR) intégrés.

2.0 MÉTHODE/APPROCHE

2.1 Questions visées par l'évaluation

Le présent rapport est l'évaluation finale du programme du MFS, portant sur la période allant de 2001 au 31 mars 2007. L'évaluation a pour objet d'évaluer la pertinence, le succès et l'efficacité du programme et d'en tirer des leçons. Les résultats fourniront à la direction du programme des renseignements objectifs pour la prise des décisions futures liées à l'utilisation du MFS. Ils permettront aussi de satisfaire aux exigences du CGRR du programme. Voici les questions clés abordées au cours de l'évaluation du programme du MFS :

- **Pertinence** - Il s'agit d'évaluer si le programme continue ou non d'être nécessaire et de déterminer si en fin de compte on a répondu ou non à ce besoin grâce à la mise en œuvre du programme.
- **Succès** – Il s'agit d'évaluer les résultats à long terme du programme en s'employant à déterminer si celui-ci a eu des effets durables sur les besoins finals auxquels le programme devait répondre en fin de compte.
- **Efficacité et solutions de rechange** – Il s'agit d'évaluer les autres modes de prestation du programme, sur les plans des coûts et des effets, pour ce qui est d'obtenir un résultat ou un ensemble de résultats souhaités.

2.2 Méthode d'évaluation

L'évaluation effective d'un programme est une façon systématique de contribuer à répondre aux questions au sujet d'un programme : s'il sert ou non les personnes visées ; s'il obtient ou non les résultats escomptés ; où il est possible de l'améliorer à l'aide de procédures qui sont utiles, faisables et éthiques. L'approche et le cadre d'évaluation connexe permettent de faire en sorte que les questions soient abordées en profondeur au moyen de multiples éléments probants, ainsi que d'une combinaison d'outils de consultation et d'évaluation sur mesure fournissant un éventail complet de points de vue, d'activités, d'incidences et de solutions de rechange.

L'équipe d'évaluation a tenu une réunion initiale avec les autorités du programme en vue d'établir une compréhension commune et de convenir des objectifs et de la portée de la mission, ainsi que de la nature et du calendrier de notre collecte et analyse des données et de notre rapport. Ces objectifs de mission ont été convenus officiellement, et le rôle de chaque partie établi et confirmé. Trois groupes ont contribué à l'évaluation : la Direction générale de la vérification et de l'évaluation (DGVE) d'Industrie Canada a géré le projet ; la Direction générale de l'aérospatiale, de la défense et de la marine (DGADM) a facilité l'avancement du projet en fournissant l'accès aux dossiers, aux documents et aux particuliers ; le Comité de direction de l'évaluation (CDE) a donné ses commentaires et avis au sujet du projet (voir l'annexe A pour la liste des membres du Comité de direction).

Méthode

L'équipe d'évaluation a élaboré une méthode d'évaluation et un plan de travail de concert avec la DGVE et la DGADM. Cela comprenait l'élaboration de protocoles d'entrevues pour les entrevues des intervenants et d'études de cas.

Le cadre d'évaluation était basé sur les questions d'évaluation de niveau global établies par la DGVE et la DGADM (voir l'annexe B pour la liste des questions d'évaluation/de recherche). Les questions supplémentaires portaient sur les détails du projet cernés au terme de l'examen des dossiers.

Revue de la littérature et examen des données et documents connexes

L'évaluation a débuté par une revue de la littérature (voir l'annexe C pour la liste des documents examinés) et un examen des documents ministériels ayant influé sur la conception du programme original. Cela a été suivi par un examen des documents utilisés par la DGADM pour gérer le programme et modifier les procédures de mise en œuvre du programme. De plus, on a examiné tous les documents et bases de données du gouvernement disponibles pour bien comprendre le programme, dont : l'évaluation provisoire de 2004 ; l'analyse du CGRR ; les entrevues auprès d'experts de l'industrie ; les bases de données administratives et les sites Web d'Industrie Canada et de Statistique Canada.

Examen des dossiers

L'équipe d'évaluation a examiné les dossiers de tous les projets qui ont reçu du financement dans le cadre du MFS. Elle a examiné aussi les dossiers des 20 projets qui ont été retirés, rejetés, annulés ou touchés par une procédure de faillite. Cet examen a permis d'obtenir le matériel nécessaire pour dresser une liste des personnes susceptibles d'être passées en entrevue, et ce, afin d'aborder les principales questions d'évaluation, ainsi que pour passer les représentants d'un petit groupe de chantiers navals en entrevues qui n'ont pas participé au programme du MFS. Il a également été utilisé pour déterminer les sujets des études de cas.

Entrevues

On a dressé une liste finale des personnes en entrevues et des remplaçants, de concert avec la DGVE, de la DGADM et le CDE. On a aussi passé en entrevues les agents du programme du MFS pour comprendre à fond les projets particuliers pour lesquels ont été menées des entrevues subséquentes (voir l'annexe D pour la liste des personnes en entrevues).

Au total, on a mené 38 entrevues auprès des intervenants clés, dont : des agents de programme d'Industrie Canada ; des représentants d'autres ministères ; des demandeurs ; des représentants de chantiers navals et de la construction navale. Des entrevues additionnelles ont eu lieu afin de compléter les études de cas. Toutes les entrevues à l'extérieur d'Ottawa ont été effectuées par téléphone. Le Tableau IV renferme une ventilation du nombre de personnes passées en entrevue dans chaque groupe.

Tableau IV : Personnes en entrevue par groupe d'intervenants

Groupe d'intervenants	Nombre de personnes en entrevue
Représentants d'Industrie Canada	5
Autres représentants du gouvernement (exploitant des programmes similaires)	11
Représentants de chantiers navals	11
Demandeurs	9
Représentants de l'industrie (p. ex., Association des chantiers maritimes canadiens, Association des armateurs canadiens)	2
Total	38

Études de cas

Cinq études de cas ont été choisies de concert avec des agents de programme de la DGVE et de la DGADM et le Comité de direction (voir le Tableau V). L'unité d'analyse pour les études de cas a été le chantier naval, vu que l'on s'attendait à ce qu'il soit le principal groupe bénéficiaire du programme. On s'est efforcé de faire en sorte que les études de cas choisies englobent un ensemble de projets (p. ex., type, lieu, taille, propriété). Les études de cas ont été élaborées afin de décrire les expériences des participants au programme utilisant le soutien financier du MFS, ainsi que de ceux qui n'ont pas participé ou qui ont pris part de façon limitée au programme. Dans les cas où le chantier naval a bénéficié du programme, l'analyse était axée sur les projets associés au chantier et leur impact global. Dans les autres cas, on a tenté de déterminer les raisons clés de la participation limitée/la non-participation.

Tableau V : Sujets des études de cas

Chantier naval	Lieu	Type de projet	Taille du projet	Propriété
Washington Marine (chantiers de Vancouver et de Victoria)	C.-B.	Construction/ modernisation	>3 M\$ 1 M\$ - 3 M\$	Intérieure et exportation
Chantiers Davie Inc. (propriété antérieure)	Qc	Conversion	>3 M\$	Exportation
Irving Shipyard (Î.-P.-É.)	Atlantique	Construction/ conversion	1 M\$ - 3 M\$	Exportation
Gloverton Marine (T.-N.)	Atlantique	Construction	<1 M\$	Intérieure
Quatre chantiers qui ont une participation limitée/n'ont pas participé au MFS - Allied (C.-B.) - Forillon (Qc) - Theriault (N.-É.) - Océan (Qc)	C.-B., Qc, Atlantique	Divers	Diverses	Diverse

Analyse intégrée et rapport

Les constatations de l'examen des dossiers et les résultats des interviews ont été regroupés dans des dossiers structurés. Ces dossiers ont été utilisés comme fondement sur lequel ont été basées les observations préliminaires relatives aux principales questions d'évaluation.

À la fin de la phase de collecte de données, l'équipe d'évaluation a évalué la pertinence, l'importance et le poids des éléments probants recueillis au cours de l'évaluation. Elle a ensuite analysé les résultats des diverses sources de données et fait un rapport pour chaque question d'évaluation. Elle a classé les renseignements par ordre d'importance, puis les a évalués pour déterminer dans quelle mesure ils permettaient de soutenir les principales constatations. Ces constatations ont fait l'objet de discussions avec la DGVE, la DGADM et le CDE avant la préparation du rapport final.

2.3 Limites de la méthode

Il n'y a pas de limites méthodologiques importantes dans l'évaluation ayant une incidence sur la validité du rapport. Même s'il aurait été avantageux de passer en entrevue certains représentants de chantier naval sur place, les avantages que l'on aurait pu tirer des visites sur place ne justifiaient pas les dépenses additionnelles, ni ne garantissaient des résultats différents dans l'évaluation des principales questions d'évaluation. L'absence de données de Statistique Canada sur l'industrie canadienne de la construction navale au-delà de 2005 empêchant la corrélation

avec les données disponibles dans les dossiers du MFS a restreint la production d'évaluations quantitatives plus complètes sur l'impact du programme. Il a aussi été difficile d'évaluer le changement en raison de l'absence de données de référence sur le rendement des chantiers navals. En outre, il n'existe pas de critères clairement établis pour évaluer l'incidence de l'innovation dans la conception des navires ou les procédés de production par rapport à la compétitivité de l'industrie canadienne de la construction navale sur les marchés mondiaux. Enfin, le faible nombre de projets et de chantiers navals participant au MFS a empêché la réalisation d'analyses significatives (résultats statistiques).

3.0 CONSTATATIONS ET ANALYSE

Les analyses des constatations tout au long de cette évaluation se sont appuyées sur l'incidence du programme en lien avec les objectifs suivants du MFS pour la période 2001-2007 :

- Industrie et public mieux informés
- Demande accrue de nouveaux navires construits au Canada
- Hausse/maintien des emplois directs et indirects
- Hausse des commandes de navires
- Accroissement de la compétitivité des coûts et de la productivité

3.1 Pertinence

Conformité avec les priorités du ministère, du gouvernement et de l'industrie

L'évaluation de la pertinence du MFS a été effectuée en fonction des priorités du gouvernement et de l'industrie exprimées dans les documents suivants :

- La « croissance économique vigoureuse » énoncée comme priorité fédérale dans le Discours du trône de 2006 et dans le Budget et la « croissance économique vigoureuse » mentionnée comme résultat dans le Rapport sur le rendement du Canada (2006).
- Les résultats stratégiques du Rapport sur les plans et les priorités 2006-2007 d'Industrie Canada visant à assurer :
 - Un marché juste, efficace et concurrentiel;
 - Une économie innovatrice;
 - Une industrie concurrentielle et des collectivités durables.
- Les recommandations formulées en novembre 2006 par l'Association de la construction navale du Canada (ACNC) :
 - Rétablir le MFS et le combiner à la DAA pour les propriétaires et les exploitants canadiens;
 - Adopter des politiques conformes à celles d'autres pays effectuant de la construction navale afin de favoriser l'investissement dans les navires construits au Canada;
 - Créer un fonds pour l'environnement et la transformation des chantiers navals à frais partagés dans une proportion de 50/50 avec l'industrie.

Notre évaluation a indiqué que le MFS est conforme aux priorités d'Industrie Canada pour le secteur de la construction navale et maritime industrielle. Cette approche consiste à saisir les occasions qu'offre le marché pour promouvoir les investissements afin de compléter les compétences canadiennes dans les secteurs qui offrent des débouchés, et à soutenir l'innovation dans les technologies clés. Un des principaux objectifs du MFS est de stimuler la demande de nouveaux navires construits au Canada dans les chantiers navals canadiens, en offrant des

avantages financiers aux acheteurs/locataires canadiens et étrangers (les demandeurs). De concert avec les autres éléments du cadre stratégique, le MFS devait aider l'industrie canadienne de la construction navale à devenir plus concurrentielle et mieux positionnée pour tirer parti à la fois du marché intérieur et des marchés internationaux.

Un autre objectif du MFS, allant dans le sens des priorités gouvernementales, vise à accroître les emplois et les ventes. Le MFS devait soutenir 200 millions \$ annuellement de nouveaux contrats dans les chantiers navals, ce qui se traduisait par 3 000 nouveaux emplois – dont 1 740 emplois directs dans les chantiers navals actuels.

Au cours de la période 2002-2007, du financement par l'entremise du MFS a été versé pour 19 ventes au Canada et 17 ventes à l'exportation. Ces projets de construction navale répondaient directement à l'objectif du MFS d'accroître les débouchés sur le marché intérieur et sur le marché d'exportation. Avec des contributions approuvées totalisant 55 millions \$, les projets ayant reçu un appui dans le cadre du MFS devraient générer quelque 472 millions \$ de revenus supplémentaires au titre de la construction navale lorsque tous les projets seront complétés en avril 2008. Cette augmentation des revenus est un résultat positif conforme à l'atteinte des objectifs du programme du MFS.

De plus, les 36 projets du MFS prévoyaient 3 161 années-personnes de travail, et les résultats totalisent en fait 3 269 années-personnes de travail dans les chantiers navals. Il convient de noter que la croissance de l'emploi attendue du programme du MFS était de 1 740 emplois annuellement dans les chantiers navals, c.-à-d. 1 740 années-personnes additionnelles chaque année (ou 8 700 années-personnes sur les cinq années de vie du programme). Ainsi, bien que les années-personnes prévues ne représentent que 37,6 p. 100 du total attendu (8 700), elles ont été atteintes grâce à des décaissements de programme de 55 millions \$ (37,9 p. 100 des décaissements initialement prévus de 145 millions \$). Par conséquent, sur une base rajustée, le « rendement » de la croissance de l'emploi dans le cadre du programme du MFS correspond à l'objectif visé : 37,9 p. 100 des décaissements génèrent 37,6 p. 100 des objectifs visés. Ces objectifs ont été atteints avec une contribution moyenne de 16 855 \$ pour chaque année-personne de travail dans les chantiers navals, alors que le traitement moyen (production et non production combinés) des travailleurs de chantiers navals était de 44 788 \$ en 2005.

Toutefois, en ce qui a trait aux priorités de l'industrie de la construction navale, les dispositions du MFS pour la période 2001-2007 SFF ne sont pas conformes aux priorités de l'Association de la construction navale du Canada pour 2006. Les participants canadiens au programme du MFS sont tenus de signer une renonciation pour prévenir l'utilisation de la DAA.

Le programme semble avoir contribué dans une certaine mesure à l'innovation dans la technologie et les procédés de production de la construction navale, mais les résultats sont difficiles à quantifier en raison de la complexité de l'industrie. Les conditions du programme du MFS n'obligent pas les chantiers navals à investir dans de nouvelles technologies pour améliorer la compétitivité. De plus, la construction navale est un secteur concurrentiel où l'innovation peut se traduire par un avantage concurrentiel à long terme, mais une telle innovation est difficile à évaluer dans la période d'existence relativement courte du MFS. Néanmoins, un exemple

d'innovation qui pourrait avoir une incidence à long terme sur l'industrie de la pêche et sur l'environnement est illustré dans le projet de construction navale recevant un appui dans le cadre du MFS à Glovertown Marine, Terre-Neuve.

Glovertown Marine – Pleins feux sur l'innovation

Doté d'une capacité de construire des navires de 120 pieds, Glovertown Shipyards s'est taillé une réputation pour ses progrès technologiques et ses structures robustes. Cette réputation a été encore rehaussée par la construction d'un nouveau navire de pêche pour *AMP Fisheries* concrétisant des progrès importants réalisés au chapitre des systèmes de propulsion permettant la gestion de puissance à la demande : une première dans l'industrie. Le nouveau système conçu par Terra Nova Marine, Terre-Neuve, soutenu par une contribution du Programme d'aide à la recherche industrielle (PARI), comporte l'installation de trois moteurs électriques diesel de 645 cv générant chacun 435 KW de puissance pouvant être configurée de façon à alimenter l'hélice et répondre à tous les besoins additionnels de puissance pour le bon fonctionnement du navire. Grâce au nouveau système de gestion de puissance, le navire peut faire fonctionner le nombre minimum de moteurs pour répondre à ses besoins. Ce système amélioré diffère de la méthode traditionnelle utilisant un moteur diesel de 1 000 cv directement branché à l'hélice par un arbre moteur. Même lorsque l'hélice n'est pas engagée, le gros moteur diesel doit également fonctionner constamment pour répondre à d'autres besoins de puissance électrique, indépendamment de la fonction exécutée. Le nouveau système devrait entraîner des économies importantes de carburant et une réduction des émissions dans l'environnement. Ce navire à la technologie innovatrice n'aurait pu être construit sans l'aide financière du MFS.

Double emploi ou chevauchement avec d'autres programmes publics

L'évaluation n'a identifié aucun programme fédéral qui fait double emploi ou chevauche le MFS. Toutefois, un éventail de programmes fédéraux peuvent apporter un appui financier complémentaire à toutes les entreprises. Ces programmes ont parfois aidé les chantiers navals à obtenir de l'aide du MFS, facilitant ainsi indirectement l'achèvement de projets de construction navale précis, par exemple :

- *Programmes fédéraux* : le Programme d'aide à la recherche industrielle (PARI) administré par le Conseil national de recherches fournit un soutien financier pour l'innovation technologique. Il existe à l'Agence de promotion économique du Canada atlantique (APECA) un programme similaire qui peut apporter un soutien à des secteurs industriels comme le tourisme, contribuant ainsi indirectement à la construction de bateaux d'excursion qui sont aussi admissibles à de l'aide du MFS. De même, l'agence de Développement économique du Canada pour les régions du Québec peut fournir des fonds pour l'expansion et le marketing des chantiers navals.

- *Exportation de Développement Canada (EDC)*: EDC est un partenaire éventuel dans tout projet de construction navale soutenu par le MFS. EDC effectue des enquêtes préalables semblables à celles des établissements financiers commerciaux privés qui financent des projets telles que : examen et analyse des états financiers historiques, prévisions, plans d'affaires, évaluations de la gestion, capacité de remboursement, engagement, sécurité et risque commercial. Comme pour toutes les transactions financières, la structure et les modalités qui s'appliquent sont fonction des risques évalués. EDC a joué un rôle important dans la construction du navire *Midnight Express* de 75 millions \$ ayant reçu un appui du MFS et construit par *Chantiers Davie Inc.* en 2003-2004.
- *Programmes provinciaux* : Il n'existe pas de liste exhaustive des programmes provinciaux offrant un appui aux entreprises qui pourraient avoir une incidence sur l'industrie de la construction navale. Des exemples de ces programmes: Nova Scotia Business Enterprises Inc., PEI Business Development Agency; ministère du Développement et de la Technologie de l'Île-du-Prince-Édouard, Crédit d'impôt remboursable du gouvernement du Québec pour la construction de navires, ainsi qu'une vaste gamme de programmes de stages soutenus par les provinces pour les travailleurs professionnels de l'industrie de la construction navale. Ces programmes et organismes provinciaux, que l'examen des dossiers du MFC a permis d'identifier, ne représentent probablement pas la gamme complète des programmes provinciaux dont peut se prévaloir l'industrie de la construction navale. Une telle liste déborde de la portée de l'évaluation.

3.2 Succès

On peut lire dans le CRRG du MFS que le principal objectif du MFS vise à favoriser l'achat de navires construits au Canada par des acheteurs canadiens et étrangers. La vente de navires engendrera de l'activité dans les chantiers navals du Canada ce qui donnera lieu à une hausse des expéditions et de l'emploi. C'est en fonction de ces deux résultats clés que le succès du cadre stratégique, y compris du MFS, peut être quantifié.

Succès – Obtention des résultats immédiats

Les résultats immédiats des programmes ont été évalués en fonction des indicateurs suivants :

- L'accroissement des demandes des clients;
- Recours accru au MFS par les acheteurs ou les locataires canadiens et étrangers.

Notre évaluation a révélé que les demandes présentées par les clients dans le cadre du MFS ont augmenté régulièrement, passant d'un plancher de trois demandes en 2001-2002 à un sommet de quatorze demandes en 2005-2006, permettant ainsi l'atteinte de l'objectif de la hausse des demandes de clients (voir le Tableau VI). Ces demandes se sont aussi traduites par une utilisation accrue du MFS, à la fois par les acheteurs canadiens et les acheteurs étrangers, mais non par les locataires (voir le Tableau VII). Le crédit-bail n'est pas une méthode de financement fréquemment utilisée pour l'acquisition de navires auprès de chantiers navals canadiens.

Tableau VI : Demandes de renseignements sur le MFS et demandes par année

Année financière	Demandes de renseignements enregistrées	Demandes soumises pour recommandation
2001-2002	36	3
2002-2003	26	9
2003-2004	31	10
2004-2005	44	11
2005-2006	50	14
2006-2007	28	5
TOTAL	231	52

Notes : Aucun financement n'a été disponible pour des projets du dernier trimestre de 2005-2006 au quatrième trimestre de 2006-2007. Des 52 projets soumis pour recommandation, deux ont été rejetés et un a été retiré.

Tableau VII : Ventilation des projets selon l'origine de l'acheteur

Projets	Acheteur canadien	Acheteur étranger	TOTAL
Nombre de projets approuvés	26	23	49
Nombre de projets terminés/en cours	19	17	36

L'évaluation du succès du programme a révélé que le taux d'adoption du MFS est touché par son mode indirect de mise en œuvre dans l'industrie de la construction navale. À la différence des autres programmes publics apportant un soutien direct à l'industrie, l'adoption du programme du MFS dépend :

- De la connaissance du programme et de ses avantages qu'ont les propriétaires de navire et locataires éventuels au Canada et ailleurs dans le monde;
- De la capacité qu'ont les chantiers navals de faire valoir la valeur des encouragements financiers du MFS auprès des acheteurs possibles;
- De l'aptitude des chantiers navals à refléter cette valeur dans les soumissions et les prix demandés aux acheteurs.

Le MFS a trois mécanismes d'appui financier potentiels et le volet Réduction des coûts d'intérêt est le seul auquel ont eu recours les participants au programme. Le volet Assurance-prêt, bien qu'attrayant, a été difficile à mettre en pratique. Le volet Assurance-crédit ne s'est pas révélé attrayant une fois que la contribution de 15 p. 100 s'appliquait au volet de soutien de taux d'intérêt.

Les répondants contactés dans le cadre de l'évaluation, et qui connaissaient le MFS, ont indiqué que le programme devient mieux connu au sein de l'industrie canadienne et des acheteurs étrangers éventuels de navires construits au Canada. Cet avis est sous-tendu par la hausse de la fréquence des demandes faites au MFS par les acheteurs canadiens et étrangers. Les répondants ont également ajouté que sans le MFS, les propriétaires de navires (notamment ceux qui construisent ou qui radoubent de plus gros navires) n'auraient pas envisagé d'utiliser les chantiers navals canadiens.

Les répondants ont commenté que l'utilisation du MFS a été négativement touchée par les réductions des fonds disponibles à différents moments de la vie du programme. Dans au moins un cas, les exploitants du chantier naval ont indiqué qu'en raison du manque de fonds disponibles, ils avaient dû absorber le coût de l'aide prévue au titre du MFS afin de conserver la commande de construction de navire.

Le taux d'adoption du MFS a également été touché par le compromis nécessaire entre la DAA et le MFS pour les propriétaires canadiens de navires. Les répondants ont indiqué que le programme est plus attrayant pour les acheteurs qui ne paient pas d'impôt au Canada (c.-à-d. les acheteurs étrangers et les sociétés ayant un statut spécial comme BC Ferries) ou ceux dont le revenu net n'est pas assez élevé pour qu'ils aient à verser des impôts (p. ex. les entreprises en démarrage) (voir le Tableau VIII).

Tableau VIII : Ventilation des projets selon l'admissibilité du candidat à la DAA

Type de candidat	Nombre De projets	Contribution du MFS (\$)	Pourcentage de la contribution totale
Candidats canadiens imposables (c.-à-d. admissibles à la DAA)	13	8 740 957	16 %
Autres candidats *	23	46 366 354	84 %
TOTAL	36	55 107 311	100 %

*Autres candidats incluent tous les candidats étrangers, BC Ferry Services, Centre Nautique de Istorlet (sans but lucratif) et North Co-Corp Ferry Services (entreprise autochtone)

Les répondants ont également affirmé que l'incidence du programme sur le maintien des emplois et la création d'emplois aurait pu être plus grande si le MFS avait pu s'appliquer à une plus vaste gamme de projets de construction navale. Par exemple, des retombées additionnelles auraient pu

être réalisées si le programme était accessible pour la construction d'embarcations « marginalement commerciales » (comme des embarcations de plaisance qui peuvent être utilisées à des fins commerciales limitées ou à court terme).

Succès - Obtention des résultats intermédiaires

Les résultats intermédiaires du programme ont été évalués en fonction des indicateurs suivants :

- Maintien ou création d'emplois;
- Hausse des commandes;
- Hausse des achats de navires construits au Canada.

Les résultats de notre évaluation ont indiqué que la MFS a contribué au maintien ou à la création d'emplois dans l'industrie. Ce résultat est sous-tendu par l'information sur le rendement recueillie auprès des chantiers navals participants et les données sur l'emploi de Statistique sur l'emploi et les études de cas de chantiers navals. Les répondants d'un des chantiers navals les plus prospères ont déclaré qu'au moins un chantier naval ne serait pas en mesure de fonctionner actuellement – et de construire un nombre important de navires – sans le MFS. Les répondants ont aussi affirmé que le programme a contribué à rehausser la capacité, les compétences et les perspectives d'avenir d'au moins un grand chantier naval en Colombie-Britannique qui est maintenant concurrentiel à l'échelle internationale, et reçoit de l'aide du MFS pour au moins huit projets de construction navale.

Victoria Shipyards

Tirer parti du succès

Victoria Shipyards (VSL) a commencé à exploiter le 27 avril 1994. Anciennement connu sous l'appellation *Vancouver Shipyards* (Esquimalt) Ltd., la compagnie est membre du Washington Marine Group. Utilisant la Cale sèche d'Esquimalt appartenant à Travaux publics, Services gouvernementaux Canada et exploité par ce dernier, VSL est en mesure de passer en cale sèche et de réparer des navires pouvant aller jusqu'à 100 000 tonnes sur environ 7 000 mètres carrés de terres cédées à bail. Le Cale sèche a une grue de 150 tonnes, deux grues plus petites, une grue mobile et a accès à d'autres services de la Cale sèche voisine, selon les besoins. Depuis 1994, Victoria Shipyards a exécuté des travaux pour des clients du gouvernement, des clients commerciaux et internationaux d'une valeur de plus de 400 000 000 \$. Le secteur d'expertise de VSL va du radoub, à la nouvelle construction de navires en passant par la réparation de navires de croisière. Au cours des dernières années, au moins un navire de la marine par année a été passé en cale sèche et radoubé. VSL a également construit 35 autres navires, 24 bateaux de sauvetage de 47 pi.c. pour la Garde côtière canadienne, 5 navires de navire-école de catégorie Orca livrés à date dans le cadre du programme de huit navires, et des composants pour BC Ferries.

L'emploi à VSL a augmenté pour passer de 150 travailleurs en 1994 au niveau actuel de plus de 700 ouvriers de métier pendant les périodes de pointe : techniciens en équipement de navire, soudeurs, machinistes, tuyauteurs, gréeurs, menuisiers, ouvriers en tôlerie, électriciens, employés de bureau et peintres. Le Washington Marine Group emploie actuellement 100 apprentis dont 74 % sont formés par VSL. Les stages de formation durent habituellement 4 ans, et sont entrecoupés de cours en classe. Quarante pour cent des ouvriers de métier ont moins de 40 ans, ce qui constitue un bassin de main-d'œuvre solide pour les activités futures de VSL.

Grâce aux contributions du programme de MFS reçues en 2005, VSL a obtenu un contrat avec *Holland America* pour entreprendre un projet d'envergure de carénage en Cale sèche de quatre navires. Ayant exécuté ces trois projets avec succès, en gérant jusqu'à 700 ouvriers de métier sur le site, appuyé par environ 1 000 sous-contracteurs à tout moment, dans un temps d'exécution très serré de 18 jours, VSL s'est acquis la réputation de chantier naval de choix pour les projets d'envergure de modernisation et de modification de navires de croisière. Par la suite, VSL a entrepris des projets similaires sur les navires de croisière *Crystal Harmony* et a secondé celui de *Celebrity*. En décembre 2007, VSL fournira des services semblables à *Carnival Cruise Lines* dans le cadre d'autres contrats de navires de croisière qui sont prévue avec l'aide du financement du MFS. En conséquence des contributions du programme du MFS qui ont été essentielles en permettant à VSL de décrocher des contrats pour des navires de croisière immatriculés à l'étranger, ces projets ont permis aux employés de VSL et aux entreprises locales d'avoir de l'emploi stable de haut calibre. L'expansion de la clientèle de VSL reflète sa réputation établie de constructeur et de réparateur nord-américain concurrentiel de haut calibre de navires perfectionnés, possédant un excellent potentiel d'accroître sa part du marché mondial.

Par l'entremise des contrats de *Holland America*, VSL a réalisé des innovations au chapitre de la logistique, de la gestion de projet et de procédés plus efficaces. Les délais serrés, notamment, ont présenté un défi qu'il a fallu relever en ayant recours à une meilleure planification, des processus rationalisés, des approches plus efficaces et une coordination serrée grâce à une excellente gestion de projet.

Les chantiers navals actifs offrent aux ouvriers qualifiés la possibilité d'obtenir une certification officielle, qui est transférable au sein de l'industrie, d'un bout à l'autre du Canada et à l'échelle internationale. Il n'est pas possible statistiquement de déterminer le nombre exact d'emplois dans la construction navale qui seraient disparus sans le MFS, mais sans le programme, il est probable que l'emploi dans l'industrie aurait poursuivi son déclin en dépit de l'augmentation de la demande de navires à l'échelle internationale.³ Avec un appui du MFS de 55 millions \$ sur six ans, les participants de l'industrie ont fait état de la création ou du maintien de 3 269 emplois dans les chantiers navals ayant participé au programme.

Il est difficile d'évaluer lesquels parmi ces emplois étaient temporaires ou permanents, et par conséquent, auraient pu être maintenus à long terme. Bon nombre de ces emplois ont en effet été créés ou maintenus dans des domaines où l'emploi pour les travailleurs qualifiés est difficile à maintenir sans une offre continue de contrats de construction navale comme à East Isle, Î.-P.-É. et à Glovertown, T.-N.

Les répondants ont noté que la demande mondiale de navires a augmenté dans la foulée de la croissance du commerce international, et que les chantiers navals les plus réputés dans le monde ont un arriéré de commandes. L'activité dans les chantiers navals canadiens a aussi crû en raison de la demande mondiale. Il n'est pas possible de déterminer statistiquement la mesure dans laquelle l'activité dans les chantiers navals canadiens s'est accrue à cause du MFS. Toutefois, les répondants ont indiqué que l'aide du MFS dans une période critique de déclin a contribué à la vitalité économique des chantiers navals canadiens, faisant en sorte qu'il leur soit possible d'accroître leur compétitivité sur le marché mondial.

Globalement, les répondants sont d'avis que les chantiers navals canadiens s'en sont raisonnablement bien tirés, compte tenu que le Canada est essentiellement exclu de son marché le plus près, les États-Unis, en raison de la *Jones Act*. Cette loi exige que tous les navires participant au commerce côtier américain soient construits aux États-Unis. Le Canada n'a pas de loi similaire.

Une autre contrainte de l'industrie canadienne de la construction navale a été mentionnée par l'Association des armateurs canadiens (AAC) qui a indiqué que pour des raisons de prix, de choix du moment et, parfois, de qualité la plupart des gros navires et d'autres vraquiers utilisés dans l'Est du Canada sont construits à l'étranger. L'Association mentionne que ses compagnies membres n'ont pas acheté de navires construits au Canada depuis un certain nombre d'années. Elles préfèrent acheter leurs navires à l'étranger et cette tendance devrait se maintenir dans un avenir prévisible. Bien que l'Association souhaite que le tarif de 25 p. 100 imposé aux navires achetés à l'étranger soit éliminé le plus rapidement possible, elle ajoute que même avec le tarif, il est souvent moins cher d'acheter des navires construits dans les chantiers navals asiatiques.

³ La demande mondiale de coques de navires a donné lieu à un carnet de commandes sans précédent à l'échelle internationale : en date de juillet 2004, on comptait 3 338 commandes de navires, pour un total de 183,8 millions de tonnes de port en lourd, soit une hausse de 11 p. 100 depuis janvier 2004. Dans l'industrie maritime internationale, le Canada se classe au 23^e rang (sur 35 pays) avec une proportion minime de 0,76 p. 100 du tonnage mondial. Source : Capitaine R.W. Greenwood, *Globalization, Maritime Strategy, and the Survival of the Canadian Marine Industry*, mai 2005, pp. 4, 6.

À l'appui de sa position favorisant l'achat à l'étranger, l'Association soutient que l'industrie canadienne de la construction navale se caractérise par une excellente qualité de l'exécution réalisée par des exécutants d'un créneau qui sont limités dans ce qu'ils peuvent entreprendre, étant donné qu'ils fonctionnent dans une infrastructure plus vieille et une technologie moins récente, et ont une productivité plus faible que de nombreux chantiers navals européens et asiatiques. À son avis, la concurrence, notamment en Asie, profite de chantiers navals plus récents ultramodernes. L'Association estime que les chantiers navals asiatiques sont des fournisseurs plus économiques et plus fiables que les chantiers navals canadiens.

Comme le mentionnait l'évaluation mi-parcours de 2004, le MFS a contribué au développement de marchés à créneaux internationaux. Ils incluent la construction de bateaux remorqueurs ainsi que de navires et de structures extracôtiers et la remise à neuf de navires de croisière. Cette dernière activité a été une source particulièrement importante d'innovation et de nouveaux débouchés tant sur la côte ouest que sur la côte est.

Succès - Obtention des résultats plus larges

Les résultats plus larges ont été évalués par rapport aux indicateurs suivants :

- Maintien de la capacité de l'industrie;
- Accroissement de l'innovation dans les chantiers navals canadiens;
- Accroissement de la productivité et de la compétitivité.

Notre évaluation a révélé que le MFS a contribué au maintien de la capacité des chantiers navals canadiens. Cette constatation est soutenue en bonne partie par la preuve anecdotique recueillie durant les entrevues et l'élaboration des études de cas. Il n'existe pas de renseignements fiables sur le rendement provenant des chantiers navals, de l'Association des chantiers maritimes canadiens ou de Statistique Canada permettant de prouver sur le plan quantitatif que la capacité de l'industrie a été maintenue. L'information sur le rendement recueillie auprès des chantiers navals participants est généralement non conclusive et difficile à vérifier. Au cours des six années d'existence du MFS, certains chantiers navals ont fermé puis réouvert sous de nouveaux dirigeants. Une évaluation finale des changements de la capacité n'est pas disponible sans un examen détaillé de l'industrie.

Durant la période allant de 1993 à 2003, l'emploi dans l'industrie canadienne de la construction navale a fléchi, passant de 8 913 à 3 677 emplois. Statistique Canada indique que l'emploi dans l'industrie de la construction navale a fléchi davantage en 2005 pour atteindre 3 541, après avoir légèrement augmenté jusqu'à 3 724 en 2004. On ne dispose pas de statistiques plus récentes sur l'emploi dans l'industrie canadienne de la construction navale de Statistiques Canada (c'.-à-d. après 2005). Toutefois, la hausse du nombre de navires soutenus à l'aide du MFS porte à croire que l'emploi devrait croître dans la foulée de l'augmentation du nombre de projets de construction navale.

Bon nombre de facteurs influent sur l'industrie canadienne de la construction navale. La demande mondiale de navires a grimpé en flèche avec l'expansion du commerce international, en même temps, et la valeur de la devise canadienne a fait augmenter le prix des navires construits au Canada. Cependant, les décisions d'achat d'un navire ne dépendent pas toutes exclusivement

du prix. D'autres facteurs comme la qualité, la fiabilité, la réputation, le respect du délai de livraison et l'adaptabilité aux exigences des clients sont aussi importants. La capacité de maintenir des relations avec les clients réguliers contribue également à la rentabilité, à l'innovation et à la productivité grâce à la création de multiples navires ayant des caractéristiques similaires. En outre, la capacité d'obtenir des garanties de « cautionnement » appropriées a une importance croissante, vu que les clients sont en quête d'une prévisibilité accrue en raison des retards de plus en plus fréquents et de dépassements de budget attribuables à la demande mondiale et à la contraction de la capacité disponible. Les répondants estiment que les petits chantiers navals éprouvent souvent de la difficulté à obtenir des garanties pour le travail accompli pour des acheteurs canadiens. Les acheteurs étrangers peuvent obtenir de telles garanties auprès d'EDC lorsque le travail est exécuté pour le marché de l'exportation.

L'industrie de la construction navale n'est pas homogène pour ce qui est des types de navires construits au Canada. La région de l'Atlantique a réussi avec grand succès à créer un créneau dans la construction de remorqueurs de qualité supérieure pour le marché canadien et les marchés d'exportation. La compétitivité de *East Isle Shipyard*, Î.-P.-É., s'est énormément accrue, notamment en raison de la hausse du nombre et de la diversité d'employés qualifiés. Le MFS a contribué au succès de ce créneau en versant des contributions à 5 des 29 remorqueurs qu'il a construits.

En aidant l'industrie à s'adapter aux pressions concurrentielles futures dans l'industrie, les répondants ont indiqué que le MFS a favorisé l'innovation dans un certain nombre de chantiers navals. Les dossiers du programme du MFS ont révélé que ses fonds avaient contribué à une « innovation élevée » dans des chantiers navals tels que Glovertown, *Chantiers Davie Inc. et Vancouver shipyards*. Toutefois, il n'est pas possible de corroborer cette information au moyen des critères et des indicateurs acceptés. Selon les répondants, les fonds du MFS ont également soutenu *Ocean and Victoria shipyards* en contribuant à l'innovation et à la construction de navires de qualité supérieure, par exemple :

- *Victoria shipyard* a planifié et organisé avec succès le radoub de trois navires de croisière avec un délai d'exécution de 18 jours et jusqu'à 1 500 ouvriers venant de différents pays;
- Le *Midnight Express* construit par *Chantiers Davie Inc.* (un projet de construction navale innovateur extrêmement complexe) a rehaussé la réputation de Davie et a rendu le chantier naval plus attrayant pour les nouveaux propriétaires.

Chantiers navals Davie Inc., Québec

Fondée en 1825 par le capitaine Allison Davie, la société Chantiers navals Davie Inc. est devenue le plus grand chantier naval du Canada. Les installations sont situées à Lévis, sur la rive sud du fleuve Saint-Laurent. Au fil des années, les Chantiers navals Davie Inc. ont acquis la réputation de pouvoir bâtir de nouveaux navires et de construire des navires haut de gamme à la fine pointe de la technologie destinés à diverses utilisations. L'entreprise, qui employait jusqu'à 3 000 travailleurs pendant les périodes de pointe au milieu des années 1990, a construit 12 plates-formes de forage en mer autoélévatrices et 700 navires de tous genres et de toutes capacités, soit jusqu'à 80 000 tonnes de port en lourd. La société Chantiers navals Davie Inc. a acquis son expertise tant dans l'industrie navale que dans l'industrie lourde.

En 2003, les Chantiers navals Davie Inc. ont remporté, dans le cadre d'un processus d'appel d'offres international, un marché de 75 millions de dollars pour la construction du Midnight Express (ME), un prototype de navire de pose de canalisations en mer. Le projet a fait l'objet d'une contribution de 7,5 millions de dollars dans le cadre d'un MFS et d'un prêt d'Exportation et Développement Canada. La construction du ME est l'un de trois des 37 projets de la catégorie « Hautement innovateurs » financés dans le cadre d'un MFS, qui sont des projets intégrant conception et systèmes avancés préfabriqués.

Le projet du ME a permis à Davie de démontrer son expertise grâce à la réalisation de projets complexes et d'affermir sa réputation en tant que constructeur expert. Appartenant aujourd'hui à part entière à Davie Yards ASA, une entreprise norvégienne, Chantiers navals Davie Inc. emploie environ 500 personnes pour remplir son carnet de commandes de 635 millions de dollars pour la construction de trois (3) navires de haute mer et deux (2) navires polyvalents comportant des locaux d'habitation.

Même si le financement du MFS a été inégal au cours des six dernières années, le programme a néanmoins contribué sensiblement à l'activité de l'industrie canadienne de la construction navale et au maintien des niveaux de compétence en construction navale. En favorisant l'augmentation des commandes de navires construits au Canada et l'entrée avec succès dans divers créneaux, le programme du MFS a permis d'accroître le potentiel des constructeurs navals canadiens de répondre au marché mondial. Pour ce qui est du long terme, les répondants sont d'avis que la stabilité accrue de l'industrie canadienne de la construction navale dépend du maintien de la demande, menant à la hausse des investissements dans la technologie dans le but d'améliorer la productivité et la qualité.

3.3 Efficience et solutions de rechange

Rentabilité de la mise en œuvre du programme

Notre évaluation a révélé que les résultats du MFS sont obtenus de façon efficiente compte tenu des niveaux de ressources disponibles. Le programme est administré par une équipe de sept employés : deux agents de programme régionaux, deux agents de programmes à Ottawa, deux

employés de soutien et un directeur. L'équipe travaille bien ensemble et a été fort louangée par les participants au programme pour son aide efficace et opportune relativement au MFS. Lorsque les charges de travail varient, les membres de l'équipe fonctionnent dans un environnement de travail souple qui tire parti du savoir collectif de l'équipe en ce qui a trait aux caractéristiques de fonctionnement de l'industrie canadienne de la construction navale.

Le programme est conçu de façon à réduire les formalités administratives liées à l'approbation des demandes de projet. Le financement n'est fourni qu'après que le promoteur du projet a obtenu un accord de prêt auprès d'une institution financière et que la construction du navire est terminée. Selon le mode de mise en œuvre du MFS, on compte sur les institutions financières pour mener la diligence raisonnable visant à protéger les investissements, ce qui réduit le travail demandé aux ressources du MFS dans le processus d'approbation des projets. Ces procédures permettent de gérer les risques du programme de manière appropriée en évitant la perte de fonds causée par les échecs de projet et en tirant profit des connaissances approfondies des institutions financières en ce qui a trait à l'historique de crédit des demandeurs. Les répondants se sont dits très satisfaits de la simplicité du processus de demande et, pour la plupart, de la rapidité de l'obtention de l'approbation du projet.

Mise en oeuvre du programme

Communication : les participants du programme estiment que le MFS est plus ou moins bien compris à l'échelle du Canada. Les grands chantiers ayant un nombre important de projets de construction navale connaissent suffisamment bien le programme pour être en mesure de prévoir dans le processus de soumission les économies dont peut bénéficier l'acheteur du navire. Bon nombre de chantiers de petite et de moyenne taille ne connaissent pas le MFS.

Les agents de programme gardent le contact avec de nombreux chantiers navals au Canada, mais il n'existe pas de stratégie de marketing officielle pour faire connaître le programme du MFS. L'information initiale sur le programme a été communiquée par l'entremise de l'annonce du ministre de l'Industrie sur le MFS, en 2001. Par la suite, l'information sur la disponibilité du programme du MFS pour les constructeurs de navires a été surtout disséminée au moyen des communiqués qui accompagnent souvent les nouveaux contrats des chantiers navals. Bien que l'évaluation provisoire ait conclu que plus d'activités ciblées de marketing étaient nécessaires, la recommandation mettait l'accent sur les propriétaires de navires et non sur les chantiers navals qui sont mieux placés pour inclure cette information dans leurs communications avec les acheteurs de navires éventuels. Un certain nombre d'exploitants de chantiers navals qui ne connaissaient pas le programme ont indiqué qu'ils n'auraient pas perdu plusieurs occasions d'achat de navires s'ils avaient été au courant de l'existence du programme du MFS.

La connaissance du MFS est un aspect important de la concurrence dans l'industrie canadienne de la construction navale. Par conséquent, il n'y a aucune motivation au sein de l'industrie pour faire en sorte que les concurrents éventuels soient informés de l'existence du programme du MFS. L'Association de la construction navale du Canada (ACNA) ne représente pas tous les chantiers navals du Canada et peut ne pas être une source adéquate d'information sur le MFS pour tous les participants éventuels.

L'absence d'une connaissance détaillée du programme du MFS et des différents programmes provinciaux qui pourraient indirectement aider les chantiers navals au Canada est un obstacle à la

croissance future de l'industrie. Dans l'ensemble, bien que certains projets soutenus par le MFS aient obtenu des fonds d'autres programmes fédéraux et provinciaux, il n'y a pas d'effort coordonné pour relier tous les programmes offerts afin de réduire le coût final de la construction d'un navire au Canada.

Continuité du financement : Des répondants ont indiqué qu'il est arrivé que la valeur du MFS soit incluse dans le coût de la soumission, mais qu'ils n'obtiennent pas subséquemment l'aide voulue en raison de l'insuffisance des fonds du programme. Dans ces cas, la valeur de la contribution potentielle du MFS prévue dans le document de soumission ne pouvait pas être retirée sans la perte du contrat, réduisant ainsi la marge de profit du chantier naval lui permettant de remplir ses obligations liées au contrat envers l'acheteur du navire.

Chantiers navals canadiens utilisant très peu le MFS

Industrie Canada a fourni une liste de contacts possibles ayant très peu de contact avec le MFS. Les évaluateurs ont communiqué avec huit entreprises qui ont donné les raisons suivantes pour ne pas avoir utilisé pleinement le MFS pour les aider dans leurs activités de construction navale :

Plusieurs chantiers navals ont mis l'accent sur les réparations, les constructions plus petites, les activités de conversion et de modernisation qui n'étaient pas admissibles au MFS. D'autres chantiers navals ont indiqué qu'ils n'avaient pas de capacité pour des activités additionnelles.

Deux chantiers navals ne connaissaient pas le programme ou avaient de l'information inexacte. Les responsables du chantier naval ayant de l'information inexacte ont déclaré qu'ils croyaient que le programme ne s'adressait qu'aux marchés d'exportation auxquels il ne participait pas. Les deux chantiers navals ont indiqué que s'ils avaient eu l'information pertinente, ils n'auraient pas perdu certaines occasions d'affaires.

La plupart des chantiers navals qui ont été contactés étaient d'assez petite taille et ont révélé qu'ils avaient tendance à éviter de communiquer avec d'autres chantiers navals pour des raisons de concurrence et que, par conséquent, il était peu probable qu'ils échangent de l'information sur le MFS.

Tous les chantiers navals ont déclaré qu'ils n'avaient pas accès à une source centrale d'information pertinente. La plupart ne faisaient pas partie de l'Association de construction navale du Canada et ne possédaient pas d'information sur l'industrie qui pourrait éventuellement leur être utile comme le MFS.

Trois chantiers navals avaient participé au programme du MFS au moins une fois. Tous les trois ont affirmé qu'ils avaient subi des pertes sur leurs projets mais que le MFS n'était pas en cause. Deux de ces chantiers navals ont par la suite tenté d'utiliser le MFS dans leurs activités de marketing, mais sans succès. Le troisième chantier naval était une entreprise financièrement instable lorsqu'il a signé son contrat avec le programme du MFS et a subi des pertes importantes dans le processus. Par la suite, le chantier naval a été acquis par un nouveau propriétaire qui n'a pas encore utilisé le MFS.

Tous les chantiers navals qui ont utilisé le MFS sans succès ont souligné l'importance de faire des recherches avec soin sur les nouveaux projets. Les facteurs justifiant une évaluation détaillée incluaient la complexité du projet, la taille du chantier naval lui permettant ou non d'entreprendre le travail et la disponibilité de travailleurs spécialisés. Sans une analyse détaillée, le potentiel d'échec augmente considérablement avec ou sans l'aide du MFS.

4.0 CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

4.1 Conclusions

Pertinence

Priorités du gouvernement : Notre évaluation a révélé que le MFS est conforme aux priorités du Ministère et du gouvernement. Le programme permet de tirer profit des possibilités du marché, et de stimuler l'investissement et l'innovation dans les chantiers navals canadiens. Le MFS a notamment comme objectif clé, conformément aux priorités du gouvernement, d'accroître les emplois et les ventes. Au cours d'une période de six ans, dans le cadre du FMS, on a approuvé du financement de 55 millions \$ pour appuyer 19 projets de construction navale au Canada et de 17 projets d'exportation, qui ont généré des revenus de 472 millions \$ canadiens. Les 36 projets financés dans le cadre du MFS devaient générer 3 161 années-personnes et ont, en fait, résulté en 3 269 années-personnes de travail de chantier. Bien que ces chiffres soient bien en-delà des attentes au chapitre de la croissance de l'emploi pour l'ensemble du programme MFS (1 740 emplois de chantier annuellement, soit 8 700 années-personnes au cours des cinq années du programme), ces objectifs se sont fondés sur des sorties de fonds de 145 millions \$ au cours de la même période. Sur une base rajustée (c.-à-d. des sorties de fonds réelles de 55 millions \$ au cours des cinq années du programme), le « rendement » de la croissance de l'emploi du programme du MFS est conforme aux prévisions, 37,9 p. 100 des sorties de fonds générant 37,6 p. 100 des objectifs prévus. La contribution moyenne pour chaque année-personne de travail était de 16 855 \$ alors que la rémunération moyenne (production et non production combinées) pour les travailleurs de chantier était, selon Statistique Canada, de 44 788 \$ en 2005.

Les répondants ont indiqué que le programme du MFS continue d'être valable pour aider les chantiers navals dans un marché extrêmement concurrentiel.

Chevauchement ou double emploi : L'évaluation n'a déterminé aucun programme fédéral faisant double emploi ou chevauchant le MFS. Toutefois, un éventail de programmes fédéraux offrent un soutien financier complémentaire à toutes les entreprises. Ces programmes ont parfois aidé les chantiers navals entre 2002 et 2006, facilitant ainsi indirectement la réalisation de projets de construction navale particuliers. Une liste exhaustive de ces programmes déborde du cadre de cette évaluation.

Succès

Obtention des résultats immédiats : L'évaluation a révélé une augmentation du nombre de demandes de clients dans le cadre du programme du MFS en six ans. Le programme a particulièrement attiré les acheteurs étrangers pour qui la DAA ne s'applique pas, et qui n'avaient donc pas à choisir entre la DAA et le MFS. De plus, le taux d'adoption du programme a été touché par son mode indirect de livraison dans l'industrie de la construction navale; les acheteurs bénéficient directement des fonds du programme du MFS et les chantiers navals sont avantagés par un nombre accru de commandes. Le programme n'est pas connu de façon uniforme à l'échelle du Canada. Bien que le MFS comporte trois mécanismes de soutien financier, le volet soutien de taux d'intérêt a été le seul volet utilisé par les requérants du programme. Les répondants ont également mentionné que la mesure dans laquelle on a eu

recours au MFS a été négativement touchée par la réduction de fonds disponibles à différents moments de la durée du programme.

Obtention des résultats intermédiaires : L'évaluation a permis de déterminer que le MFS a contribué au maintien et à la création d'emplois dans l'industrie. Les répondants d'un des chantiers navals les plus actifs ont affirmé qu'au moins un chantier naval ne serait plus en activité actuellement sans le MFS. Les répondants ont également affirmé que le programme a contribué à accroître la capacité, les compétences et les perspectives d'avenir de l'industrie. Les chantiers navals actifs offrent aux ouvriers qualifiés la possibilité d'obtenir une certification officielle qui est transférable au sein de l'industrie, d'un bout à l'autre au Canada, et à l'échelle internationale. Globalement, les répondants ont indiqué que les chantiers navals canadiens s'en sont raisonnablement bien tirés, compte tenu que le Canada est essentiellement exclu de son marché le plus près, les États-Unis, en raison de la *Jones Act*, selon laquelle tous les navires participant au commerce côtier américain doivent être construits aux États-Unis. Le MFS a contribué au développement de créneaux à l'échelle internationale comme ceux des remorqueurs, des navires liés à l'activité extracôtière et de la modernisation de navires de croisière.

Obtention des résultats plus larges : L'évaluation a révélé que le MFS a contribué au maintien de la capacité des chantiers navals canadiens. Toutefois, cette conclusion est soutenue en bonne partie par la preuve anecdotique recueillie durant les entrevues et l'élaboration des études de cas. Il n'existe pas de renseignements fiables sur le rendement provenant des chantiers navals, de l'Association des chantiers maritimes canadiens ou de Statistique Canada permettant de prouver sur le plan quantitatif que la capacité de l'industrie a été maintenue. Pendant la période de 1993 à 2003, l'emploi a continué de fléchir, mais a commencé à se stabiliser en 2004 et a légèrement diminué en 2005. On ne dispose pas de statistiques plus récentes (c.-à-d. après 2005), mais la hausse du nombre de navires soutenus à l'aide du MFS porte à croire que l'emploi pourrait renverser les tendances à la baisse des années passées.

L'industrie canadienne de la construction navale n'est pas homogène pour ce qui est du type de navires qui sont construits, mais certaines régions ont très bien réussi à obtenir des commandes de navires dans des marchés à créneaux alors que d'autres ont renforcé leur infrastructure en vue d'activités futures. Le programme du MFS a contribué à faire fond sur le succès de ces chantiers navals en fournissant des fonds à une période cruciale pour l'industrie canadienne de la construction navale.

Bien que la preuve anecdotique – fournie par les études de cas – semble indiquer que l'innovation et la compétitivité ont été favorisées dans le cadre de projets ayant été soutenus par le MFS, l'incapacité de corroborer cette preuve au moyen des critères et des indicateurs acceptés rend difficile une évaluation concluante à cet égard.

Efficiencia et solutions de rechange

Efficiencia : L'évaluation a permis de conclure que les résultats du MFS sont obtenus de façon efficiente. Le programme est administré par une équipe de sept employés qui travaillent bien ensemble et qui ont une approche flexible à l'égard de la répartition du travail en fonction des besoins. L'administration et la conception du programme ont été fort louangées par les participants pour l'aide efficace et opportune de l'équipe du programme. Le programme vise à réduire les complexités administratives liées aux demandes de projet. Le financement n'est

fourni qu'après que le promoteur du projet a obtenu un accord de prêt auprès d'une institution financière et que la construction du navire est terminée, ce qui réduit le risque pour le programme. La plupart des répondants se sont dits très satisfaits de la simplicité du processus de demande et de la rapidité de l'obtention de l'approbation du projet.

Méthodes d'amélioration de la mise en œuvre : Les participants du programme estiment que le MFS est plus ou moins bien compris à l'échelle du Canada. Les grands chantiers connaissent mieux le MFS que les petits chantiers. Les agents de programme gardent le contact avec de nombreux chantiers navals au Canada, mais il n'existe pas de stratégie de marketing officielle pour faire connaître le MFS. La connaissance du MFS est un aspect important de la concurrence dans l'industrie canadienne de la construction navale. L'information sur le programme tend à être communiquée aux acheteurs éventuels plutôt qu'aux chantiers navals qui peuvent utiliser cette information pour faire le marketing de leur capacité de construction navale. Les participants au programme ont indiqué qu'une relation plus directe entre le chantier naval et le MFS rendrait possible d'offrir un engagement financier ferme aux acheteurs éventuels de navires durant le processus de soumission.

4.2 Recommandations

1. Les cycles de financement du MFS devraient être examinés de concert avec la mise en place d'un mécanisme d'« approbation en principe » en vue de répondre aux cycles de production dans l'industrie de la construction navale, où le développement du processus de soumission au lancement peut prendre jusqu'à quatre ans.
2. On devrait communiquer régulièrement avec les représentants de l'industrie de la construction navale et des propriétaires de navires en vue de faire connaître les avantages et les limites du programme et partager de l'information sur les programmes complémentaires offerts par les autres organismes du gouvernement.
3. La Direction générale de l'aérospatiale, de la défense et de la marine devrait établir des données de référence et des indicateurs/critères de rendement de base visant à contribuer à mesurer les résultats à long terme du MFS.