



Atlantic Canada
Opportunities
Agency

Agence de
promotion économique
du Canada atlantique

Évaluation

- Initiative canadienne de transition pour l'industrie du charbon (ICTC)
- Fonds d'infrastructure de l'ICTC

Avril 2024

Évaluation et services consultatifs

Agence de promotion économique du Canada atlantique (APECA)

© Sa Majesté le Roi du chef du Canada, représenté par la ministre du Développement économique rural et ministre responsable de l'Agence de promotion économique du Canada atlantique, 2024.

N° de catalogue AC5-57/2024F-PDF

ISBN 978-0-660-71403-5

Table des matières

Abréviations.....	2
Remerciements.....	3
Résumé	4
Conclusions	4
Leçons retenues	5
1.0 L'Agence	6
2.0 Le programme	7
Description du programme.....	8
Exécution du programme	13
Harmonisation du programme et ressources financières	15
3.0 Approche et méthode d'évaluation.....	16
Objet	16
Portée	16
Questions d'évaluation.....	17
Méthodes de collecte de données	17
Forces et limites de l'évaluation	18
4.0 Constatations	20
Pertinence	20
Efficacité	23
Efficiencia	26
5.0. Conclusions	28
Leçons retenues.....	28

Étude de cas : Nouveau-Brunswick.....	29
---------------------------------------	----

Étude de cas : Île du Cap-Breton et Nouvelle-Écosse continentale	38
--	----



Atlantic Canada
Opportunities
Agency

Agence de
promotion économique
du Canada atlantique

Abréviations

APECA	Agence de promotion économique du Canada atlantique
PDE	Programme de développement des entreprises
CBDC	Corporation au bénéfice du développement communautaire
MRCB	Municipalité régionale du Cap-Breton
ICTC	Initiative canadienne de transition pour l'industrie du charbon
Fonds d'infrastructure de l'ICTC	Fonds d'infrastructure de l'Initiative canadienne de transition pour l'industrie du charbon
CMR	Cadre ministériel des résultats
ECCC	Environnement et Changement climatique Canada
ACS Plus	Analyse comparative entre les sexes Plus
GES	Gaz à effet de serre
S et C	Subventions et contributions
FCI	Fonds des collectivités innovatrices
GTTE	Groupe de travail sur la transition équitable
BVG	Bureau du vérificateur général du Canada
ADR	Agence de développement régional
CERI	Croissance économique régionale par l'innovation
PME	Petites et moyennes entreprises
SCT	Secrétariat du Conseil du Trésor
DEO	Diversification de l'économie de l'Ouest

Remerciements

Cette évaluation fournit à la population canadienne une appréciation scientifique neutre de la pertinence et des résultats de la mise en œuvre, par l'Agence de promotion économique du Canada atlantique (APECA), de l'Initiative canadienne de transition pour l'industrie du charbon (ICTC) et du fonds d'infrastructure de l'ICTC.

L'équipe d'évaluation tient à remercier les répondants externes clés ainsi que les nombreux employés de l'APECA de tout le Canada atlantique qui ont consacré leur temps et leur savoir à cette évaluation.

Enfin, sous la direction exemplaire de Laura Kastronic et de Deanna Slattery-Doiron, l'équipe d'évaluation, composée de Lise Gallant, Nidhi Patel, Danie Landry, Chantal Saucier, Julie Noël, Gaétanne Kerry et Joelle Thériault, a fourni une excellente analyse malgré des délais serrés. Je vous remercie toutes et tous pour votre dévouement, votre professionnalisme et votre engagement envers l'excellence.

Paul-Émile David
Directeur, Évaluation et services consultatifs

Résumé

Ce document présente les conclusions d'une évaluation, menée du 1^{er} avril 2018 au 31 mars 2023, de la pertinence et des résultats de la mise en œuvre, par l'Agence de promotion économique du Canada atlantique (APECA), de l'Initiative canadienne de transition pour l'industrie du charbon (ICTC) et du fonds d'infrastructure de l'ICTC.

L'étude visait à répondre à ces quatre grandes questions :

1. Dans quelle mesure les initiatives répondent-elles aux besoins particuliers des collectivités touchées pour ce qui est de diversifier leurs économies et d'abandonner graduellement la production d'électricité à partir du charbon?
2. Dans quelle mesure les programmes correspondent-ils aux priorités du gouvernement du Canada et à celles de l'APECA/de la région?
3. Dans quelle mesure les initiatives aident-elles les collectivités à éliminer la production d'électricité à partir du charbon de leur économie?
 - a. Dans quelle mesure les initiatives ont-elles aidé les collectivités touchées à diversifier leurs économies?
 - b. Dans quelle mesure les initiatives ont-elles aidé les collectivités touchées à renforcer leurs capacités et à créer un environnement favorable qui réduit les vulnérabilités aux chocs économiques futurs et soutient une croissance économique durable?
4. Quels sont les facteurs qui facilitent ou entravent l'exécution efficace du programme?

Conclusions

En tirant parti de sa connaissance approfondie de l'économie locale et de relations solides établies par le personnel de l'Agence avec les intervenants, l'APECA oriente son exécution de l'ICTC et de son fonds d'infrastructure selon les besoins uniques des collectivités du Nouveau-Brunswick et de la Nouvelle-Écosse qui se préparent à abandonner progressivement la production d'électricité à partir du charbon. Les investissements effectués contribuent à la diversification de l'économie et à la capacité des collectivités touchées et sont en ligne avec les priorités du gouvernement du Canada, notamment l'atténuation des changements climatiques et la réconciliation avec les peuples autochtones, et les priorités régionales telles que la promotion du tourisme. L'intégration de l'ICTC et de son fonds d'infrastructure aux programmes existants de l'APECA a été généralement considérée comme efficace, et la grande majorité des clients ont été satisfaits du service qu'ils ont reçu.

Leçons retenues

- **Le choix du moment compte :** Une meilleure harmonisation entre le lancement de l'ICTC et de son fonds d'infrastructure et le calendrier prévu de la transition au Canada atlantique aurait contribué à accroître la pertinence et l'efficacité des initiatives du fait qu'auraient été investis des efforts de promotion et de planification adéquats dès le départ. Il est possible de mieux défendre les intérêts du Canada atlantique dans l'élaboration et la mise en œuvre de ce type de programmes ciblés à court terme afin que leur conception et leur calendrier soient adaptés aux réalités de la région.
- **La planification compte :** La mise en œuvre rapide et le manque de communication interne ont rendu moins efficaces l'affectation des ressources et la sélection des projets et ont nui à l'efficacité des initiatives. L'Agence peut améliorer la planification de l'affectation des ressources et définir la manière dont le rendement sera mesuré au début de ce type d'initiatives et de programmes spécialisés à court terme.

1.0 L'Agence

L'APECA est l'un des sept agences de développement régional (ADR) au Canada qui fournissent des programmes, des services, du savoir et de l'expertise adaptés aux régions pour les aider à relever les défis et à saisir les occasions économiques¹. Le mandat de l'APECA consiste à « favoriser les possibilités de développement économique du Canada atlantique et, plus particulièrement, la croissance des revenus et les créations d'emplois dans cette région² ».

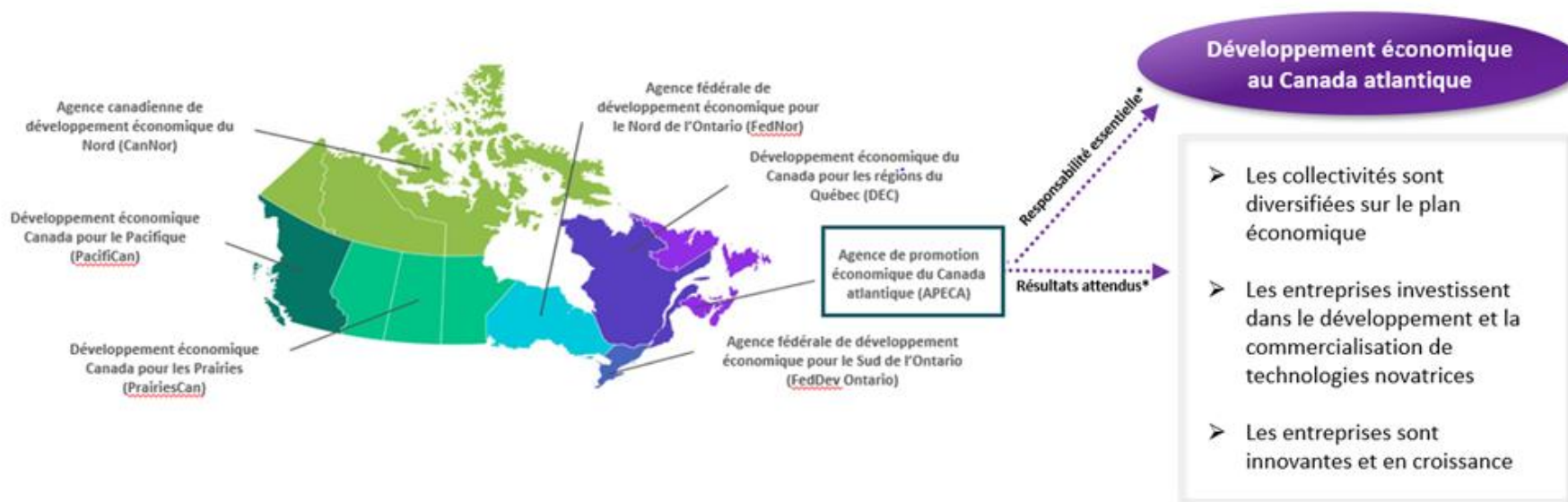
L'APECA collabore avec les petites et moyennes entreprises (PME), les collectivités, les organisations et les intervenants régionaux pour renforcer l'économie de l'Atlantique au moyen de programmes axés sur le développement économique, le développement communautaire et les fonctions de politiques, de défense des intérêts et de coordination³.

¹ Gouvernement du Canada, Agence de promotion économique du Canada atlantique, 29 novembre 2022, <https://www.canada.ca/fr/promotion-economique-canada-atlantique.html>.

² Agence de promotion économique du Canada atlantique, 2021-2022 Rapport sur les résultats ministériels – Raison d'être, 2 décembre 2022, <https://www.canada.ca/fr/promotion-economique-canada-atlantique/organisation/transparence/2021-2022-rapport-sur-les-resultats-ministeriels-2021-2022-rapport-sur-les-resultats-ministeriels-raison-detre.html>.

³ Agence de promotion économique du Canada atlantique, Notre rôle, 4 juillet 2022, <https://www.canada.ca/fr/promotion-economique-canada-atlantique/organisation/role.html>.

Figure 1 : Les agences de développement régional du Canada



2.0 Le programme

Description du programme

Cadre pancanadien sur la croissance propre et les changements climatiques

L'engagement international à lutter contre les changements climatiques a considérablement progressé lors de la Conférence des Nations Unies sur le changement climatique de Paris en 2015. Le Canada et 194 autres pays ont adopté l'Accord de Paris, une collaboration historique dans la réduction des émissions de gaz à effet de serre (GES)⁴. Cet accord a mis en évidence la nécessité d'une transition équitable pour la main-d'œuvre et insistait sur la création d'emplois décents et de qualité, conformément aux priorités nationales de développement.

Pour donner suite à cette initiative mondiale, le gouvernement du Canada a annoncé en 2016 son plan d'élimination progressive de l'électricité produite à partir du charbon d'ici 2030. Cette décision était un élément clé du Cadre pancanadien sur la croissance propre et les changements climatiques, qui établit une stratégie globale reposant sur quatre piliers principaux : la tarification de la pollution par le carbone; des mesures complémentaires pour réduire davantage les émissions produites par divers secteurs économiques; des initiatives pour nous adapter aux impacts liés aux changements climatiques et accroître notre résilience; et des mesures pour accélérer l'innovation, développer des technologies propres et créer des emplois⁵. Cette élimination progressive aurait une incidence considérable sur les travailleurs et les collectivités de l'Alberta, de la Saskatchewan, du Nouveau-Brunswick et de la Nouvelle-Écosse⁶.

⁴ Bureau du vérificateur général du Canada, *Une transition équitable vers une économie à faibles émissions de carbone : Rapports du commissaire à l'environnement et au développement durable au Parlement du Canada*, Bureau du vérificateur général du Canada, 2022, https://www.oag-bvg.gc.ca/internet/docs/parl_cesd_202204_01_f.pdf.

⁵ Environnement et Changement climatique Canada, *Cadre pancanadien sur la croissance propre et les changements climatiques : Plan canadien de lutte contre les changements climatiques et de croissance économique*, 2016, https://publications.gc.ca/collections/collection_2017/eccc/En4-294-2016-fra.pdf.

⁶ Bureau du vérificateur général du Canada, *Une transition équitable vers une économie à faibles émissions de carbone : Rapports du commissaire à l'environnement et au développement durable au Parlement du Canada*, Bureau du vérificateur général du Canada, 2022, https://www.oag-bvg.gc.ca/internet/docs/parl_cesd_202204_01_f.pdf.

Groupe de travail sur la transition équitable

Reconnaissant les contrecoups économiques que cette élimination progressive réglementaire pourrait avoir sur les collectivités et les travailleurs qui dépendent du charbon, en 2018, Environnement et Changement climatique Canada (ECCC) a créé le Groupe de travail sur la transition équitable (GTTE) pour les collectivités et les travailleurs des centrales au charbon canadiennes⁷. Le GTTE avait le mandat suivant :

- mobiliser les travailleurs et les collectivités dans les provinces touchées par l'abandon graduel du charbon;
- fournir des options et des [recommandations](#) au gouvernement du Canada, par l'intermédiaire de la ministre, sur ce que pourrait comprendre un plan pour une transition équitable pour les travailleurs et les collectivités des centrales au charbon;
- fournir des recommandations sur la façon d'organiser la phase ultérieure de consultation et d'analyse concernant une transition équitable⁸.

Les recommandations formulées dans le rapport du Groupe de travail décrivent des mesures visant à compenser les effets économiques importants attendus dans les collectivités qui dépendent du charbon, notamment la perte d'emploi, la réduction des recettes fiscales industrielles et le départ de travailleurs qualifiés à la recherche d'un emploi.

Financement

Pour atténuer les contrecoups économiques potentiels de la transition, le gouvernement du Canada a attribué 185 millions de dollars pour soutenir les travailleurs et les collectivités touchés dans le cadre des investissements suivants (Tableau 1). L'ICTC et le fonds d'infrastructure de l'ICTC ont été offerts aux collectivités touchées en Alberta et en Saskatchewan par l'entremise de Développement économique Canada pour les Prairies (PrairiesCan), anciennement Diversification de l'économie de l'Ouest Canada (DEO), et par l'entremise de l'APECA au Nouveau-Brunswick et en Nouvelle-Écosse.

Tableau 1 : Vue d'ensemble de l'investissement total consenti par le gouvernement du Canada à l'ICTC et au fonds d'infrastructure de l'ICTC

⁷ Environnement et Changement climatique Canada, Une transition juste et équitable pour les collectivités et les travailleurs des centrales au charbon canadiennes, 2018, https://publications.gc.ca/collections/collection_2019/eccc/En4-361-2019-fra.pdf.

⁸ Environnement et Changement climatique Canada, *Rapport final du Groupe de travail sur la transition équitable pour les collectivités et les travailleurs des centrales au charbon canadiennes*, 2022, <https://www.canada.ca/fr/environnement-changement-climatique/services/changements-climatiques/groupe-travail-transition-equitable/rapport-final/section-5.html>.

Programme	Investissement total	Investissement par région	Source d'investissement	Durée du programme
ICTC	35 M\$	10 M\$ (APECA) 25 M\$ (DEO)	Budget de 2018	Du 1 ^{er} avril 2018 au 31 mars 2023
Fonds d'infrastructure de l'ICTC	150 M\$	45 M\$ (APECA) 105 M\$ (PrairiesCan)	Budget de 2019	Du 20 août 2020 au 31 mars 2025

Initiative canadienne de transition pour l'industrie du charbon

L'ICTC est un élément clé de l'engagement pris dans le Cadre pancanadien sur la croissance propre et les changements climatiques. Par l'entremise des investissements aux fins du renforcement des capacités, de l'entrepreneuriat, du démarrage et de l'expansion d'entreprises et du développement de la chaîne d'approvisionnement, l'ICTC soutient le développement des compétences et les activités de diversification de l'économie pour aider les travailleurs et les collectivités à :

- éliminer la production d'électricité à partir du charbon de leur économie;
- s'adapter à la transition du Canada vers une économie à faibles émissions de carbone.

Fonds d'infrastructure de l'Initiative canadienne de transition pour l'industrie du charbon

Suivant l'une des recommandations du GTTE, le fonds d'infrastructure de l'ICTC fournit un financement supplémentaire sur cinq ans (2020-2025) pour les besoins d'infrastructure dans les collectivités touchées. Le fonds d'infrastructure de l'ICTC vise à aider les collectivités touchées à éliminer graduellement la production au charbon du fait que des investissements sont faits dans des projets d'infrastructures locales⁹ qui encouragent la diversification économique, créent de nouvelles sources de revenus et renforcent la capacité d'adaptation afin de réduire leur vulnérabilité aux chocs économiques futurs. Il contribuera à relever les défis immédiats et, dans la mesure du possible, soutiendra les phases initiales d'une transition communautaire à plus long terme. Les résultats sont axés sur la création d'emplois et la diversification des économies locales et régionales.

⁹ Les infrastructures peuvent être des immobilisations corporelles publiques ou privées, situées au Canada et destinées principalement à l'usage ou au profit du public.

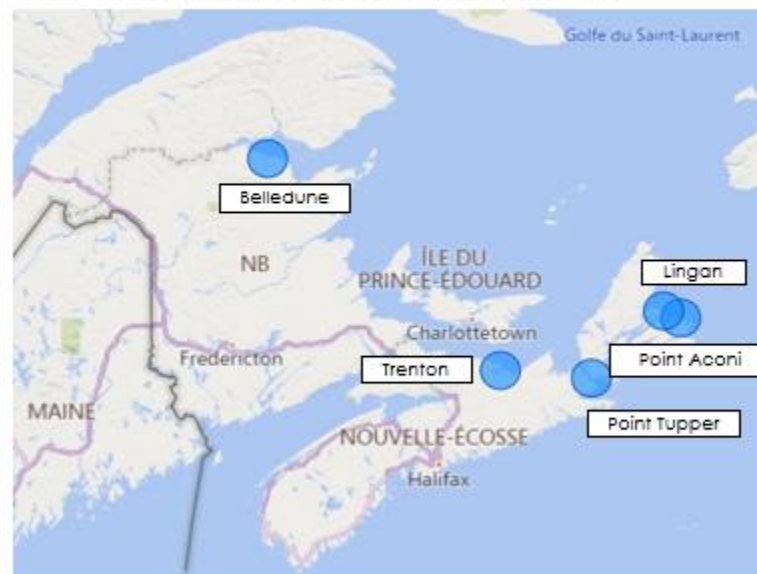
Le contexte du Canada atlantique

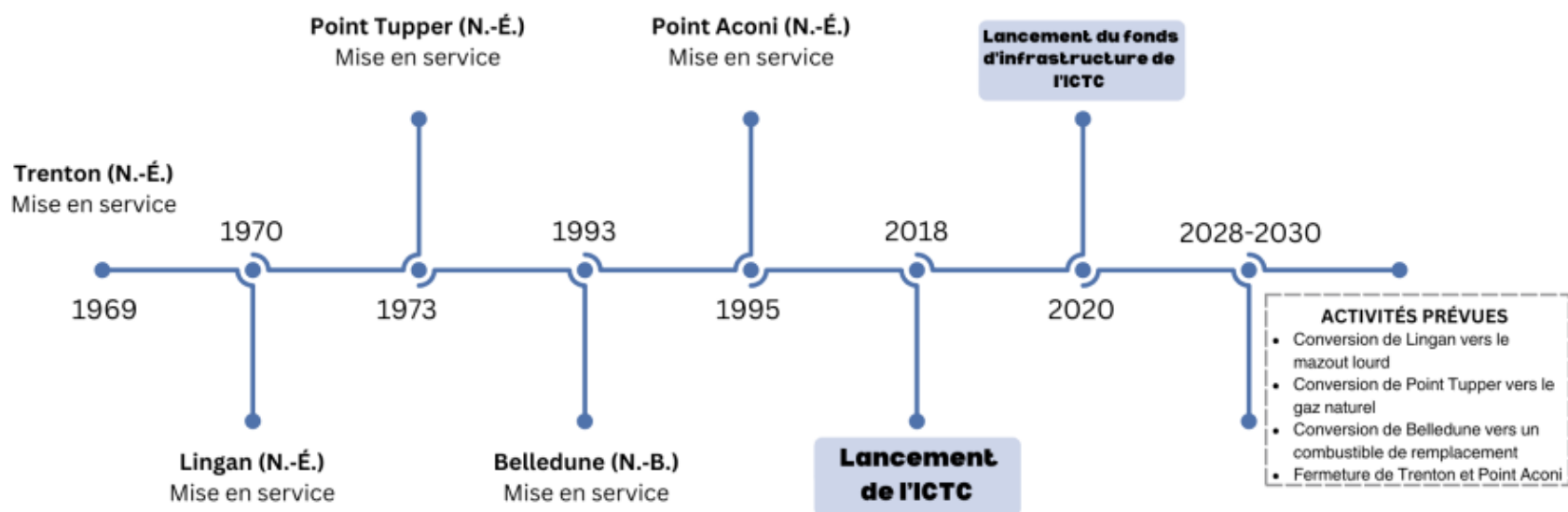
Les effets de l'élimination graduelle de la production d'électricité à partir du charbon varient en ampleur et dans le temps d'un bout à l'autre du pays. Par exemple, l'Alberta et la Saskatchewan ont choisi de remplacer le charbon par le gaz naturel, tandis que la Nouvelle-Écosse et le Nouveau-Brunswick recherchent activement des sources d'énergie renouvelable pour atteindre l'objectif de 2030. En Alberta, la transition vers le charbon a commencé en 2015, et la province utilise désormais un mélange d'énergies renouvelables et de gaz naturel. Elle aura complètement éliminé la production d'électricité à partir du charbon au début de l'année 2024 et compose depuis dix ans avec les répercussions communautaires de cette transition. La Saskatchewan recherche activement d'autres sources d'énergie de base avant de s'engager à mettre en œuvre un calendrier d'élimination progressive du charbon. Les changements en Nouvelle-Écosse et au Nouveau-Brunswick devraient être progressifs, et les répercussions sur l'emploi dans l'industrie du charbon pourraient être atténuées par un réaménagement régulier de la main-d'œuvre et l'attrition.

Comme il n'y a actuellement aucune perte d'emplois liée à l'élimination progressive prévue du charbon au Nouveau-Brunswick et en Nouvelle-Écosse, l'APECA a concentré ses efforts sur des initiatives de développement économique communautaire plus générales afin de soutenir les travailleurs et les collectivités touchées au Nouveau-Brunswick (Belledune) et en Nouvelle-Écosse (Lingan, Point Aconi, Point Tupper et Trenton) (voir la Figure 2). En Nouvelle-Écosse, les collectivités touchées sont divisées en deux régions principales dans le présent rapport : la Nouvelle-Écosse continentale et le Cap-Breton.

Ces régions sont surtout rurales et ont tendance à être sous les moyennes provinciales et nationales pour divers indicateurs socioéconomiques comme le chômage, l'âge médian et le revenu moyen des ménages. Elles sont aux prises avec des problèmes d'exode, de pénurie de main-d'œuvre qualifiée et de fermeture d'industries clés. Par conséquent, la perte potentielle d'emplois et d'industries liée à l'élimination progressive du charbon pourrait avoir des effets néfastes importants sur ces collectivités vulnérables.

Figure 2: Carte des collectivités touchées au Nouveau-Brunswick et en Nouvelle-Écosse

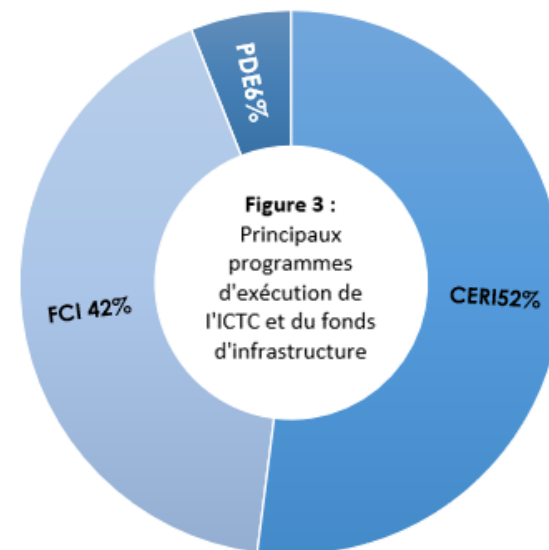




Pour un survol plus détaillé du contexte socioéconomique des collectivités touchées, voir l'Annexe A, Étude de cas : Nouveau-Brunswick, et l'Annexe B, Étude de cas : Île du Cap-Breton et Nouvelle-Écosse continentale.

Exécution du programme

Les initiatives combinent des investissements sous forme de subventions et de contributions (S et C) à des mesures d'aide non financière. Elles sont mises en œuvre dans le cadre d'un modèle d'acceptation en continu, ainsi les promoteurs peuvent soumettre des demandes de projet à l'APECA à tout moment de l'année. Les types d'aide disponibles comprennent les contributions remboursables (avec ou sans conditions) et les contributions non remboursables. L'ICTC et le fonds d'infrastructure de l'ICTC sont mis en œuvre au moyen de plusieurs programmes de base de l'Agence : le Programme de développement des entreprises (PDE), le Fonds des collectivités innovatrices (FCI) et le programme Croissance économique régionale par l'innovation (CERI) (Figure 3).



Les projets admissibles doivent être entrepris dans l'une des collectivités touchées*, et ses régions environnantes, au Nouveau-Brunswick et en Nouvelle-Écosse, et doivent :

- stimuler le développement économique d'une collectivité;
- mener à une activité économique soutenue;
- être de nature progressive au-delà des activités en cours;
- avoir une durée déterminée avec un délai considéré comme raisonnable et nécessaire pour mener à bien le projet;
- répondre aux critères d'admissibilité actuels du PDE, du FCI ou du programme CERI (contributions uniquement, pas de subventions).

* Les collectivités touchées ont été déterminées en fonction d'une série de facteurs : la proximité géographique des mines ou des centrales, l'auto-identification des collectivités et la prise en compte des zones économiques desservies qui seront touchées.

Approche régionale à l'exécution du programme

L'APECA a adopté une optique de diversification régionale axée sur la création de possibilités de développement économique et tenant compte du fait que les répercussions potentielles sont propres à chaque région et à chaque collectivité. Les approches doivent donc être adaptées pour répondre au mieux aux besoins des collectivités et des intervenants. Au Nouveau-Brunswick et en Nouvelle-Écosse, compte tenu des délais plus longs pour l'élimination progressive de la production d'électricité à partir du charbon et du montant limité des fonds fédéraux alloués, l'approche a pris la forme d'un soutien ciblé

et centré sur l'avenir afin que soient jetées les bases de la transition économique aux fins de la compensation des effets anticipés.

L'Agence s'est engagée à utiliser ces fonds pour travailler en étroite collaboration avec les collectivités touchées et les intervenants afin de dégager les possibilités et les projets de développement économique et d'élaborer des solutions inclusives pour minimiser les effets néfastes de l'abandon progressif du charbon et pour aider les activités de diversification économique. La marge de manœuvre nécessaire pour aider les collectivités sur une vaste couverture territoriale a été prise en compte dans la conception du programme.

Les agents de programme situés dans tout le Canada atlantique conseillent et guident les clients tout au long des étapes du projet, depuis l'élaboration de plans solides jusqu'à l'achèvement du projet, en passant par la demande de financement. Ils résolvent les problèmes en cours de route, notamment en aidant à réunir des partenaires, à trouver des pistes de solution et à tirer parti de sources de financement supplémentaires.

Harmonisation du programme et ressources financières

Tous les ministères fédéraux disposent d'un cadre ministériel des résultats (CMR) qui décrit leurs responsabilités essentielles, leurs programmes et les résultats escomptés. L'ICTC et son fonds d'infrastructure ont contribué à la responsabilité essentielle de l'Agence – « Le développement économique au Canada atlantique » – et à son résultat ministériel – « Les collectivités sont diversifiées sur le plan économique au Canada atlantique ». Pour en savoir plus sur le CMR de l'Agence, son répertoire de programmes et les indicateurs de rendement, voir le [Cadre de présentation de rapports](#) de l'APECA dans le Plan ministériel 2022-2023 de l'Agence.

Comme le montre la Figure 4, entre le 1^{er} avril 2018 et le 31 mars 2023, l'Agence a approuvé des investissements de près de 35 millions de dollars pour un total de 52 projets. Trois des cinq dernières centrales au charbon du Canada atlantique se trouvent au Cap-Breton et, en 2022-2023, les projets dans cette région représentaient plus de la moitié de l'investissement total (52 %, soit 18 M\$/34,4 M\$) et du nombre total de projets (58 %; n = 30/52).

Figure 4 : Nombre total et valeur des projets approuvés de l'ICTC et du fonds d'infrastructure de l'ICTC par région

Projets			
Région	ICTC	Fonds d'infrastructure de l'ICTC	Total
Nouveau-Brunswick	6	4	10
Nouvelle-Écosse	4	8	12
Cap-Breton	11	19	30
Total	21	31	52

Investissements (en millions de dollars)			
Région	ICTC	Fonds d'infrastructure de l'ICTC	Total
Nouveau-Brunswick	3.2	6.3	9.4
Nouvelle-Écosse	0.8	6.5	7.3
Cap-Breton	5.5	12.5	18

3.0 Approche et méthode d'évaluation

Objet

Cette évaluation répond aux exigences de responsabilité de la Politique sur les résultats (2016) et de la *Loi sur la gestion des finances publiques* (1985) : elle évalue la pertinence, l'efficacité et l'efficience de l'exécution de l'ICTC et du fonds d'infrastructure de l'ICTC au Canada atlantique. Elle fournit également des leçons apprises à la haute direction de l'APECA sur des mesures proposées qui contribueraient à l'amélioration continue des politiques, des programmes et des activités de l'Agence.

Portée

L'évaluation porte sur toutes les contributions versées dans le cadre de l'ICTC et de son fonds d'infrastructure entre le 1^{er} avril 2018 et le 31 mars 2023 aux collectivités touchées du Nouveau-Brunswick et de la Nouvelle-Écosse. Soulignons que le financement de l'ICTC a pris fin en 2022-2023 et que celui du fonds d'infrastructure prendra fin en 2024-2025. Il se peut donc que les effets de ce financement ne se fassent pas pleinement sentir avant la fin de la période d'élimination progressive. Par conséquent, malgré l'obligation d'évaluer les effets des initiatives, ce rapport n'est en mesure de fournir que des conclusions provisoires sur la mesure dans laquelle des résultats peuvent leur être attribués¹⁰. L'évaluation tient donc compte du fait que certains des projets relevant des deux initiatives sont toujours en cours au moment de la rédaction du présent rapport.

Structure

Le rapport d'évaluation fait d'abord un survol de l'ICTC et de son fonds d'infrastructure, puis présente la méthodologie, les constatations générales et les leçons apprises sur la pertinence, l'efficacité et l'efficience des initiatives. Un examen approfondi des données supplémentaires à l'appui de ces constatations se trouve à l'Annexe A, Étude de cas : Nouveau-Brunswick, et à l'Annexe B, Étude de cas : Île du Cap-Breton et Nouvelle-Écosse continentale. Ces études de cas visent à démontrer comment l'exécution de ces initiatives par l'APECA aide les collectivités touchées à diversifier leur économie et à abandonner progressivement la production d'électricité à partir du charbon, ainsi qu'à renforcer les capacités de la collectivité en prévision de ce changement.

¹⁰ Gouvernement du Canada. *Politique sur les résultats : Qu'est-ce que l'évaluation?*, 7 juillet 2020, <https://www.canada.ca/fr/secretariat-conseil-tresor/services/verifications-evaluations/evaluation-gouvernement-canada/politique-resultats-qu-est-ce-evaluation.html>.

Questions d'évaluation

Quatre questions d'évaluation ont guidé la collecte des données et l'analyse des résultats, l'accent étant mis sur le contexte du Canada atlantique.

Tableau 2 : Questions d'évaluation

Pertinence
1. Dans quelle mesure les initiatives répondent-elles aux besoins particuliers des collectivités touchées pour ce qui est de diversifier leurs économies et d'abandonner graduellement la production d'électricité à partir du charbon?
2. Dans quelle mesure les programmes correspondent-ils aux priorités du gouvernement du Canada et à celles de l'APECA/de la région?
Efficacité
3. Dans quelle mesure les initiatives aident-elles les collectivités à éliminer la production d'électricité à partir du charbon de leur économie?
a. Dans quelle mesure les initiatives ont-elles aidé les collectivités touchées à diversifier leurs économies?
b. Dans quelle mesure les initiatives ont-elles aidé les collectivités touchées à renforcer leurs capacités et à créer un environnement favorable qui réduit les vulnérabilités aux chocs économiques futurs et soutient une croissance économique durable?
Efficience
4. Quels sont les facteurs qui facilitent ou entravent l'exécution efficace du programme?

Méthodes de collecte de données

Dans le cadre de l'évaluation, on a utilisé une approche de méthodes combinées, où les sources de données qualitatives étaient privilégiées pour générer des études de cas détaillées afin de donner une vue d'ensemble de l'efficacité et de la pertinence de l'ICTC et de son fonds d'infrastructure dans les collectivités touchées. Les données ont été recueillies à partir de diverses sources pour garantir la multiplicité des sources de données lors de l'analyse et de la formulation des constatations (Tableau 3) et pour atténuer les limites associées à chaque méthode (Tableau 4). Le travail sur le terrain a eu lieu de

septembre 2023 à janvier 2024. Bien que des exemples précis soient utilisés à des fins d'illustration, chaque constatation a été validée par la triangulation d'une combinaison de données quantitatives et qualitatives.

Tableau 3 : Méthodes de collecte de données

Méthode	Description
Études de cas et entrevues internes et externes	Deux études de cas ciblant des régions géographiques bien précises autour des centrales au charbon touchées au Nouveau-Brunswick et en Nouvelle-Écosse ont été réalisées. Des entrevues semi-structurées et écrites avec des intervenants internes et externes ont été menées dans le cadre des études de cas (n = 41).
Examen de la documentation	Examen des documents internes et externes • Modalités du programme • Rapports sur les résultats ministériels et plans ministériels • Lignes directrices du programme, critères de projets, formulaires et outils d'évaluation • Aperçus et notes d'information du programme • Histoires de réussite • Rapports de politique et renseignements sur l'évaluation du rendement • Littérature universitaire et littérature grise, dont les rapports de Statistique Canada
Examen des données sur le rendement et des données financières	Données collectées à partir de systèmes administratifs internes. Toutes les données sont basées sur les projets approuvés.

Forces et limites de l'évaluation

L'évaluation a été conçue et mise en œuvre par une équipe d'évaluation expérimentée qui a concentré ses efforts sur les questions les plus importantes pour la haute direction. L'étude a été réalisée selon une approche de méthodes combinées qui a permis de dégager des constatations utiles dans le respect des échéanciers et des exigences du Secrétariat du Conseil du Trésor (SCT). Il y a eu une grande mobilisation des intervenants tout au long du projet, et les études de cas détaillées ont permis d'examiner en profondeur les besoins et les effets du programme.

L'évaluation a tenu compte de l'Analyse comparative entre les sexes Plus (ACS Plus) au moment de la conception et de la mise en œuvre des méthodes de collecte de données ainsi que dans la synthèse des constatations. L'ACS Plus est un processus analytique qui sert à évaluer les répercussions potentielles des politiques, des programmes ou des initiatives sur les femmes, les hommes et les personnes de diverses identités de genre¹¹.

Tableau 4 : Limites de l'évaluation et stratégies d'atténuation

Limite	Description	Stratégies d'atténuation
Évolution rapide de la conjoncture économique	Les résultats peuvent être influencés par les conditions économiques qui prévalent depuis 2020, dont la pandémie de COVID-19, les perturbations de la chaîne d'approvisionnement et la hausse de l'inflation.	Contextualiser les résultats dans le cadre de l'évolution du paysage économique au cours de la période d'évaluation.
Données sur la mesure du rendement	- Il peut être difficile de regrouper les projets adaptés aux besoins d'une collectivité touchée pour obtenir une perspective globale de l'initiative et regrouper les résultats communs. - Manque de données ventilées sur les groupes sous-représentés.	- Examiner les dossiers de projet afin d'en dégager les résultats et les grandes tendances. - Intégrer des questions de rendement ciblées aux outils de collecte de données. - Utiliser une approche multiméthodes pour faire la triangulation des résultats.
Mesurer les résultats à long terme d'un programme récent	Il pourrait être difficile de mesurer les résultats à long terme dans certains cas (p. ex. évaluation de mi-parcours de la mise en œuvre du fonds d'infrastructure de l'ICTC).	- Envisager plusieurs sources d'information. - Utiliser des données économiques pour étayer les résultats le cas échéant.

¹¹ Femmes et Égalité des genres Canada, *Qu'est-ce que l'Analyse comparative entre les sexes plus?*, 2023, <https://www.canada.ca/fr/femmes-egalite-genres/analyse-comparative-entre-sexes-plus/est-analyse-comparative-entre-sexes-plus.html>.

4.0 Constatations

Pertinence

Question : Dans quelle mesure les initiatives répondent-elles aux besoins particuliers des collectivités touchées pour ce qui est de diversifier leurs économies et d'abandonner graduellement la production d'électricité à partir du charbon?

Constatation : Grâce à sa présence locale, à sa connaissance approfondie de l'économie locale et à ses relations avec les intervenants, l'APECA réalise des investissements ciblés dans le cadre de l'ICTC et de son fonds d'infrastructure répondant aux besoins particuliers des collectivités touchées pour qu'elles diversifient leurs économies et abandonnent graduellement la production d'électricité à partir du charbon. Le calendrier des initiatives ne correspondait pas à la période de transition au Canada atlantique, ce qui a eu une incidence sur la pertinence des initiatives dans la région.

Lorsque l'ICTC a été lancée en 2018, la transition vers des sources d'énergie renouvelables n'était pas une priorité immédiate, car l'élimination progressive de la production d'électricité à partir du charbon n'était prévue que dans plus de dix ans au Nouveau-Brunswick et en Nouvelle-Écosse. À l'époque, les besoins les plus pressants liés à la transition éventuelle dans les deux provinces concernaient la diversification du paysage économique. Faire concorder davantage les initiatives avec la période de transition réelle aurait été avantageux, car l'obligation d'appliquer des mesures uniformes à des réalités diverses a entraîné des difficultés dans l'application des résultats attendus et de critères qui étaient moins pertinents dans le contexte du Canada atlantique (p. ex. réduction des GES, emplois).

Les collectivités touchées continuent d'être aux prises avec des défis démographiques persistants liés à l'exode et au vieillissement rapide de la population, et la région a récemment été touchée par des problèmes de chaîne d'approvisionnement résultant de la pandémie de COVID-19 et de fermetures dans des secteurs traditionnels comme l'exploitation minière. L'APECA adopte une approche ciblée, axée sur le territoire, en travaillant en étroite collaboration avec les intervenants qui ont un intérêt direct dans la transition et en se concentrant sur les circonstances uniques de chaque collectivité. Compte tenu de l'horizon à long terme de la transition, l'Agence concentre ses efforts sur la détermination des possibilités qui permettraient de compenser les répercussions économiques futures. En tirant parti des relations de travail productives établies avec les entreprises locales, les autres ordres de gouvernement et les communautés autochtones, l'Agence soutient la diversification économique et la pérennité des collectivités touchées. Pour ce faire, elle s'intéresse à des projets visant à stimuler et à attirer l'investissement et veille à ce que les secteurs émergents soient bien placés pour connaître

une forte croissance. Afin d'améliorer la qualité de vie dans les collectivités et d'encourager le maintien et la croissance de la population, l'Agence soutient également des projets qui visent à répondre aux besoins des collectivités pour renforcer leurs capacités et compenser la perte de recettes fiscales.

Au **Nouveau-Brunswick**, la centrale thermique de Belledune, qui appartient entièrement à Énergie Nouveau-Brunswick, est la seule centrale qui brûle encore du charbon et est le deuxième émetteur de GES en importance de la province. La fermeture de la centrale aurait des répercussions socioéconomiques majeures dans le nord du Nouveau-Brunswick, une région en grande partie rurale et isolée des grands centres économiques. Employeur majeur de la région, la centrale est source d'emplois directs et indirects qui contribuent à soutenir la population et à stimuler la croissance économique dans les régions voisines. Sa fermeture aurait également des répercussions considérables sur le port de Belledune, une importante plaque tournante du fret maritime international, puisque l'importation de charbon pour la centrale représente environ la moitié des revenus de l'administration portuaire. Compte tenu de l'importance du port en tant que moteur pour l'économie locale, la fermeture de la centrale aurait de graves répercussions sur la chaîne d'approvisionnement de la région, qui est déjà mise à mal.

La **Nouvelle-Écosse** compte quatre centrales au charbon actuellement en fonction : trois sur l'île du Cap-Breton et une dans le comté de Pictou, sur le continent. Ces centrales sont entièrement détenues par Nova Scotia Power. Deux d'entre elles doivent fermer, et Nova Scotia Power prévoit de convertir les deux autres à des sources d'énergie renouvelables. Comme il ne reste qu'une seule mine de charbon au Cap-Breton, la majorité du charbon provient actuellement des marchés internationaux.

Par le passé, les fermetures dans le secteur minier ont causé l'effondrement d'industries en Nouvelle-Écosse, et l'abandon progressif de la production d'énergie à partir du charbon devrait entraîner la perte d'emplois bien rémunérés, ce qui aura des répercussions dans toute la province. La transition risque aussi de menacer la viabilité future des grandes infrastructures de transport (p. ex. les chemins de fer, les ports maritimes) qui servaient au transport du charbon, ce qui, à son tour, mettrait à rude épreuve les chaînes d'approvisionnement qui soutiennent l'économie industrielle de la province. L'économie du Cap-Breton, qui repose aujourd'hui largement sur le tourisme, a une longue histoire de fermetures dans les industries du charbon et de l'acier, qui remonte aux années 1980 et au début des années 1990.

Question : Dans quelle mesure les initiatives correspondent-elles aux priorités du gouvernement du Canada et à celles de l'APECA/de la région?

Constatations : Les investissements de l'APECA dans le cadre de l'ICTC et de son fonds d'infrastructure sont étroitement liés aux priorités du gouvernement du Canada pour la protection de l'environnement et la lutte contre les changements climatiques et pour la réconciliation avec les Autochtones, ainsi qu'aux priorités régionales en matière de promotion du tourisme et de développement économique des collectivités.

L'APECA reconnaît l'importance des pratiques durables et s'engage à respecter la priorité du gouvernement du Canada de protéger l'environnement et de lutter contre les changements climatiques. Grâce à des initiatives comme l'ICTC et son fonds d'infrastructure, l'Agence tire parti des technologies vertes pour stimuler la croissance économique et aider les collectivités à éliminer les centrales au charbon¹². L'écologisation du réseau électrique est une priorité pour les gouvernements provinciaux et fédéral, et les deux ordres de gouvernement collaborent avec les intervenants pour trouver de nouvelles sources d'énergie. Les intervenants reconnaissent le rôle vital de l'écologisation de l'économie dans la transition et soulignent la nécessité de réduire les émissions de GES et d'investir dans des secteurs émergents comme l'éolien et l'hydrogène. Parmi les exemples de projets ayant un volet axé sur la croissance propre, citons les centrales solaires et le renforcement des capacités en matière d'énergie verte, ainsi que d'autres projets d'infrastructure intégrant des éléments écologiques liés à la protection de l'environnement et à l'exploitation des atouts de la collectivité, tels que les parcs.

Les efforts visant à favoriser la réconciliation et à renforcer les liens avec les communautés autochtones restent une priorité pour l'Agence, qui a priorisé la mobilisation et la consultation de ces communautés dans la mise en œuvre des initiatives. Les projets ont contribué à l'établissement de relations, à la participation communautaire et à la croissance économique des collectivités autochtones. Par exemple, dans le nord du Nouveau-Brunswick, l'APECA a investi dans des projets qui ont favorisé la prospérité économique tout en honorant le processus de réconciliation entre les communautés autochtones et acadiennes.

Les investissements de l'APECA au titre de l'ICTC et de son fonds d'infrastructure témoignent de l'importance du tourisme en Nouvelle-Écosse. Alors qu'au Cap-Breton, les investissements visaient à augmenter le nombre de points d'intérêt et d'initiatives tout au long de l'année afin que le nombre de visiteurs revienne au niveau prépandémique, dans le comté de Pictou, l'accent a été mis sur les infrastructures communautaires nécessaires pour stimuler l'intérêt local et les dépenses touristiques. Ces

¹² Agence de promotion économique du Canada atlantique, *Plan ministériel 2022-2023*, 2023, <https://www.canada.ca/fr/promotion-economique-canada-atlantique/organisation/transparence/plan-ministeriel-2022-2023.html>.

investissements visent à attirer plus de visiteurs, à bonifier leur expérience, à favoriser des entreprises locales durables et à créer des emplois.

Pour en savoir plus sur la façon dont l'APECA répond aux besoins uniques des collectivités touchées au Nouveau-Brunswick et en Nouvelle-Écosse, voir l'Annexe A, Étude de cas : Nouveau-Brunswick, et l'Annexe B, Étude de cas : Île du Cap-Breton et Nouvelle-Écosse continentale.

Efficacité

Question : Dans quelle mesure les initiatives aident-elles les collectivités à éliminer la production d'électricité à partir du charbon de leur économie?

Constatation : Par l'entremise de l'ICTC et de son fonds d'infrastructure, l'Agence a aidé les collectivités touchées du Nouveau-Brunswick et de la Nouvelle-Écosse à diversifier leur économie et à renforcer les capacités et la durabilité des collectivités en prévision de l'élimination progressive de la production d'électricité à partir du charbon.

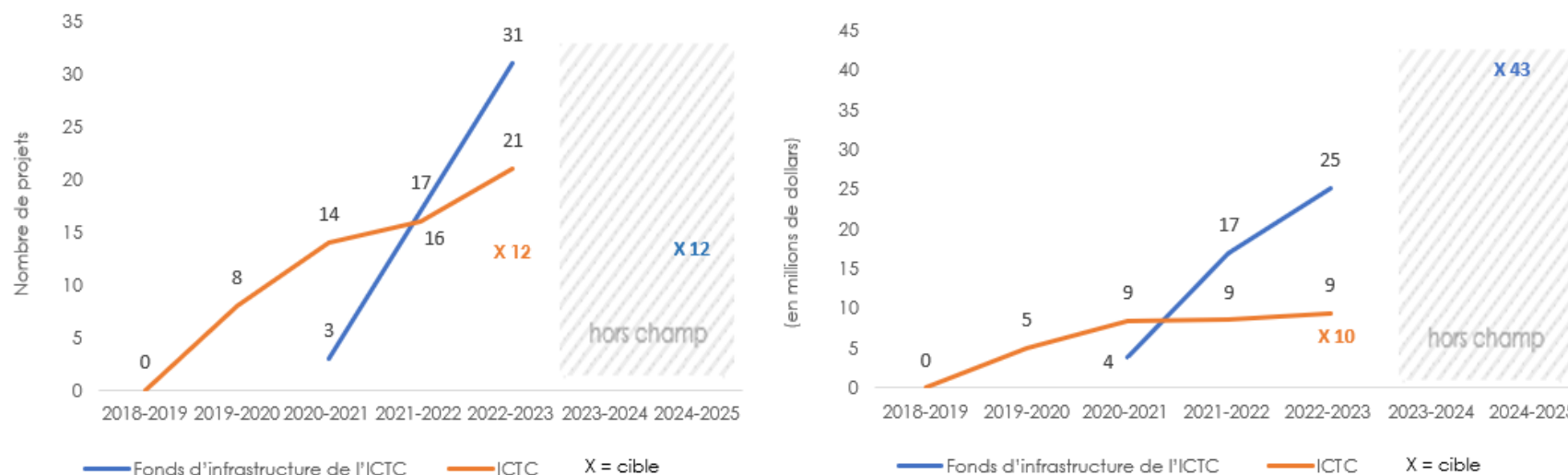
L'APECA a fourni un soutien ciblé et proactif pour aider à jeter les bases de l'élimination progressive de l'électricité produite à partir du charbon. Voulant accorder la priorité aux collectivités plutôt qu'à l'individu, l'APECA a financé des projets favorisant la diversification de l'économie et la création d'emplois dans les régions avoisinantes afin de promouvoir le développement communautaire et la prospérité économique à long terme.

À ce jour, 34,7 millions de dollars ont été investis dans 52 projets répartis dans 17 collectivités¹³, comme le montre le figure 5. Le financement initial accordé dans le cadre de l'ICTC (2018 à 2023) a donné lieu à 21 projets approuvés parmi 19 clients, pour un investissement total de 9,4 millions de dollars pendant toute la durée du programme¹⁴.

¹³ Les résultats représentent le résultat cumulatif depuis la première année de mise en œuvre. Le résultat cumulatif concernant le nombre de collectivités est supérieur à la cible, car en plus des collectivités directement touchées et ciblées par le programme (cinq au total), d'autres collectivités avoisinantes subissent des répercussions indirectes, à des degrés variables, et sont donc admissibles au programme. Les résultats pour cet indicateur représentent le total des cinq principales collectivités désignées par le programme et les régions admissibles autour de ces collectivités. Les collectivités situées dans une large couverture territoriale d'une centrale électrique au charbon sont considérées comme admissibles au financement du programme.

¹⁴ Les résultats sont présentés pour toute la durée de l'ICTC (2018 à 2023), mais seulement pour une partie du fonds d'infrastructure de l'ICTC (2020 à 2023) en raison de la portée de l'évaluation (2018-2023). Le fonds d'infrastructure de l'ICTC prendra fin le 31 mars 2025.

Figure 5 : Nombre cumulé et valeur des projets approuvés de l'ICTC et du fonds d'infrastructure de l'ICTC (de 2018 à 2023) par rapport à l'objectif



L'investissement supplémentaire réalisé dans le cadre du fonds d'infrastructure de l'ICTC (2020 à 2025) a permis d'aider plus de collectivités à abandonner la production traditionnelle d'électricité à partir du charbon et à atténuer les répercussions économiques potentielles découlant de cette transition. Bien que l'initiative soit toujours en cours, 31 projets répartis entre 28 clients ont été approuvés, pour un investissement cumulé de 25,2 millions de dollars en 2022-2023 (Figure 5).

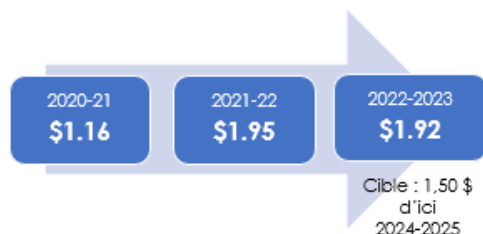
Comme le montre la Figure 6, les investissements au titre du fonds d'infrastructure de l'ICTC ont déjà eu des retombées économiques positives à court terme. En effet, 267 emplois ont été créés depuis le lancement de l'initiative¹⁵, soit plus du double de la cible pour la fin du programme (n = 100 d'ici 2024-2025). En outre, l'investissement a fait intervenir 62 partenaires/collaborateurs et donné naissance à 15 partenariats/collaborations¹⁶, et a contribué à la capacité des clients à obtenir d'autres types d'aide. Ainsi, pour chaque dollar investi par l'APECA depuis le début du programme, c'est 1,92 \$ qui a

¹⁵ Les résultats pour l'indicateur d'emplois créés représentent le total des emplois estimés créés et maintenus auquel on applique une diminution de 30 % (cet a priori qui s'appuie sur un jugement général, au sein de l'Agence, selon lequel le nombre d'emplois estimés subit une diminution moyenne de 30 % lorsque les projets financés prennent fin).

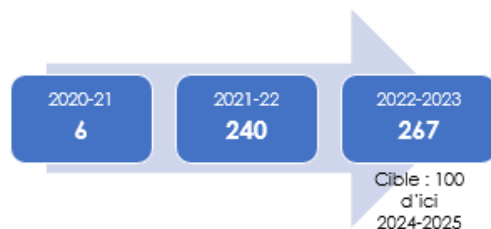
¹⁶ Les partenariats/collaborations sont des projets avec un client et au moins un partenaire supplémentaire (p. ex. financement ou en nature). Le nombre de partenaires comprend le client et tous les autres promoteurs participant au projet. Les résultats pour cet indicateur sont calculés manuellement : on recense les projets qui répondent aux conditions ci-dessus, puis on en dénombre les partenaires/collaborateurs.

Figure 6 : Résultats provisoires du fonds d'infrastructure de l'ICTC

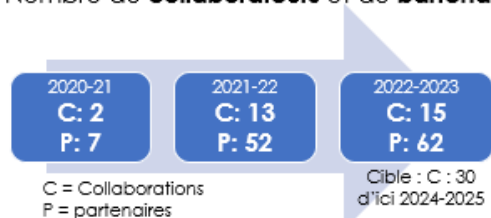
Effet de levier de chaque dollar investi par l'APECA dans des projets communautaires diversifiés du fonds



Nombre d'**emplois créés ou maintenus** par les projets soutenus par le fonds



Nombre de **collaborateurs** et de **partenaires**



été généré en retombées¹⁷. Les principaux collaborateurs des projets sont les ministères fédéraux, les gouvernements provinciaux, les administrations municipales, les établissements postsecondaires, les Premières Nations et les organisations privées. Les projets financés étaient adaptés aux régions et soutenaient des activités de diversification et de renforcement des collectivités dans une variété de secteurs. Plus des deux tiers des projets financés (67 %) portaient sur la fabrication et la transformation, le tourisme et les actifs et infrastructures communautaires, tandis que d'autres se sont concentrés sur des domaines liés à l'agroalimentaire, aux biosciences, au bâtiment et à la construction, aux technologies propres, à la foresterie, aux technologies de l'information et de la communication et aux télécommunications, à l'exploitation minière et aux technologies océaniques.

L'ICTC et son fonds d'infrastructure ont permis de financer des projets visant à mettre en valeur des industries nouvelles ou émergentes, à attirer de nouvelles entreprises, de nouveaux investissements et de nouveaux travailleurs, à développer les entreprises et organismes existants, à améliorer les actifs et infrastructures communautaires, à accroître le tourisme et à contribuer aux efforts de dialogue et de réconciliation avec les communautés autochtones. Un survol détaillé de la façon dont les investissements de l'APECA ont répondu aux besoins uniques des régions touchées, ainsi que quelques résultats provisoires, se trouve à l'Annexe A, Étude de cas : Nouveau-Brunswick, et à l'Annexe B, Étude de cas : Île du Cap-Breton et Nouvelle-Écosse continentale.

Effets à long terme

Seuls les deux tiers des projets approuvés étaient achevés au 31 mars 2023¹⁸, et dans de nombreux cas, les effets ne se feront sentir qu'à long terme. À deux ans de la fin du programme, plus de 50 % du fonds d'infrastructure de l'ICTC ont été affectés. Toutefois, la plupart des répondants internes et externes clés s'attendent à ce que les résultats du projet soient maintenus et sont convaincus que les conditions d'une réussite à long

¹⁷ Ces retombées ne sont calculées que pour les projets du fonds d'infrastructure de l'ICTC qui s'inscrivent dans l'inventaire du Programme des collectivités diversifiées de l'APECA.

¹⁸ Ce chiffre n'inclut pas les projets approuvés dans le cadre du fonds d'infrastructure de l'ICTC entre le 1^{er} avril 2023 et le 31 mars 2025, date à laquelle l'initiative doit prendre fin.

terme sont réunies, malgré les incertitudes concernant le calendrier et les répercussions de la transition et d'autres défis liés au paysage économique (l'inflation, les problèmes de la chaîne d'approvisionnement, les perturbations imprévues, etc.) Les premiers investissements de l'Agence pour l'engagement communautaire et la planification ont permis de préparer le terrain pour des projets plus tangibles à l'appui de la future transition. Si certains projets plus récents sortent du cadre de la présente étude, ces investissements en infrastructure soutiennent la réalisation de la vision initiale et, à terme, favoriseront le remplacement du charbon par d'autres sources de carburant, tout en veillant à ce que les collectivités touchées soient prêtes à poursuivre leur croissance.

Obstacles et facteurs de réussite

Lorsqu'on leur a demandé quels défis ou obstacles pourraient avoir une incidence sur l'obtention des résultats des projets, les intervenants internes et les clients ont indiqué que la pandémie de COVID-19, les problèmes liés à la chaîne d'approvisionnement et l'inflation avaient entraîné des retards et des augmentations de coûts inattendues. Les difficultés à recruter des professionnels spécialisés ont également été mentionnées comme un obstacle majeur par les répondants clés. Les intervenants internes et externes ont dégagé plusieurs facteurs contribuant à l'obtention de résultats. Par exemple, certains membres du personnel de l'APECA ont indiqué qu'il était essentiel de se concentrer sur les entreprises à forte croissance et sur les actifs communautaires et d'investir dans des projets qui comblent les lacunes de la collectivité. En outre, une planification adéquate et l'utilisation d'une approche axée sur le client étaient essentielles. Sur le plan des projets, les clients et les intervenants internes ont mentionné la nécessité de consulter les bons partenaires, d'avoir un bon leadership et une bonne gestion et d'obtenir l'adhésion de la collectivité. Les répondants clés ont nommé l'importance de comprendre les besoins de la collectivité et de faire un suivi continu du projet comme facteurs de réussite à long terme.

Efficience

Question : Quels sont les facteurs qui facilitent ou entravent l'exécution efficace du programme?

Constatation : L'approche de l'APECA consistant à mettre en œuvre l'ICTC et son fonds d'infrastructure par l'entremise des programmes et processus en place a contribué à une exécution efficiente des initiatives, et les clients sont généralement satisfaits du service qu'ils ont reçu. La rapidité de la mise en œuvre a toutefois nuí à l'efficience de l'exécution et à la sélection ciblée des projets. Il est possible d'améliorer les structures de planification et de mesure du rendement afin de mieux saisir les résultats.

L'APECA a mis en œuvre les initiatives par l'entremise de programmes existants, comme le PDE, le FCI et le programme CERI. Bien que la majorité des répondants internes clés aient indiqué que l'exécution des initiatives au moyen de programmes et processus déjà en place constituait une approche efficace, certains ont dit qu'il était parfois difficile de mettre en adéquation l'ICTC et les critères des programmes existants. Par exemple, au Cap-Breton, de nombreux projets de l'ICTC avaient des calendriers plus longs et beaucoup en étaient déjà au stade de la planification lorsque les initiatives ont été lancées. Très peu de projets ont été élaborés précisément pour l'ICTC ou son fonds d'infrastructure en raison des courts délais d'exécution des initiatives, et la grande majorité des projets ont été réalisés avec des clients existants de l'APECA (N.-B. : 8/10; Cap-Breton + N.-É. continentale : 39/42).

Le personnel de l'APECA a souligné que la tendance récente à fournir plus de programmes ponctuels et spécialisés a ajouté des niveaux de complexité et réduit l'efficacité globale de la mise en œuvre des programmes. Il a aussi signalé un manque général de communication interne à propos des initiatives, dont un manque de clarté concernant les critères d'admissibilité. Ainsi, le personnel a dû essayer d'adapter les propositions de projets existants à l'ICTC et à son fonds d'infrastructure.

La rapidité de mise en œuvre des initiatives (en particulier au cours d'une pandémie mondiale) a été mentionnée comme un obstacle, car le manque de temps pour la planification et la promotion a empêché une sélection ciblée des projets et a entraîné des occasions manquées pour les clients. Un délai supplémentaire dès le départ aurait permis à l'Agence de vérifier que les clients connaissaient les objectifs des initiatives et de canaliser les efforts sur l'identification et l'élaboration de solutions de rechange. Les répondants internes clés ont suggéré qu'une préparation et une planification plus poussées auraient également permis de tirer davantage parti des investissements du secteur privé.

Le personnel et les gestionnaires de l'APECA ont indiqué qu'il restait des difficultés quant aux structures de mesure du rendement de l'Agence, en particulier en ce qui concerne le suivi des résultats à long terme de ces types d'initiatives. Ils ont suggéré que la détermination et la communication claires, dès le départ, de résultats adaptés à ces initiatives à court terme amélioreraient la capacité de l'Agence à mesurer avec précision les résultats et à en rendre compte.

Dans l'ensemble, les clients ont été très satisfaits du service qu'ils ont reçu du personnel de l'APECA et ont indiqué que son soutien et ses conseils avaient été essentiels à la réussite de leurs projets. La capacité de l'APECA à réunir les intervenants et les partenaires a également été vue d'un bon œil et a, à la fois, contribué au succès des projets en cours et facilité l'établissement de nouveaux liens à l'appui de futurs projets de transition.

5.0. Conclusions

En tirant parti de sa connaissance approfondie de l'économie locale et de relations solides établies par le personnel de l'Agence avec les intervenants, l'APECA oriente son exécution de l'ICTC et de son fonds d'infrastructure selon les besoins uniques des collectivités du Nouveau-Brunswick et de la Nouvelle-Écosse qui se préparent à abandonner progressivement la production d'électricité à partir du charbon. Ces investissements contribuent à la diversification de l'économie et à la capacité des collectivités touchées et sont en phase avec les priorités du gouvernement du Canada, notamment l'atténuation des changements climatiques et la réconciliation avec les peuples autochtones, et les priorités régionales telles que la promotion du tourisme. L'intégration de l'ICTC et de son fonds d'infrastructure aux programmes existants de l'APECA a été généralement considérée comme efficace, et la grande majorité des clients ont été satisfaits du service qu'ils ont reçu.

Leçons retenues :

- **Le choix du moment compte :** Une meilleure harmonisation entre le lancement de l'ICTC et de son fonds d'infrastructure et le calendrier prévu de la transition au Canada atlantique aurait contribué à accroître la pertinence et l'efficacité des initiatives du fait qu'auraient été investis des efforts de promotion et de planification adéquats dès le départ. Il est possible de mieux défendre les intérêts du Canada atlantique dans l'élaboration et la mise en œuvre de ce type d'initiatives à court terme afin que leur conception et leur calendrier soient adaptés aux réalités de la région.
- **La planification compte :** La mise en œuvre rapide et le manque de communication interne ont rendu moins efficaces l'affectation des ressources et la sélection des projets et ont nui à l'efficacité des initiatives. L'Agence peut améliorer la planification de l'affectation des ressources et définir la manière dont le rendement sera mesuré au début de ce type d'initiatives et de programmes spécialisés à court terme.

Étude de cas : Nouveau-Brunswick

Cette étude de cas fournit des données supplémentaires pour étayer les constatations de l'évaluation réalisée par l'Agence de promotion économique du Canada atlantique (APECA) sur l'Initiative canadienne de transition pour l'industrie du charbon (ICTC) et le fonds d'infrastructure de l'ICTC. Du fait qu'elle met l'accent sur les besoins uniques du village de Belledune et des collectivités avoisinantes, elle vise à illustrer comment la mise en œuvre de ces initiatives par l'APECA contribue à la diversification de l'économie et à l'abandon progressif de la production d'électricité à partir du charbon.

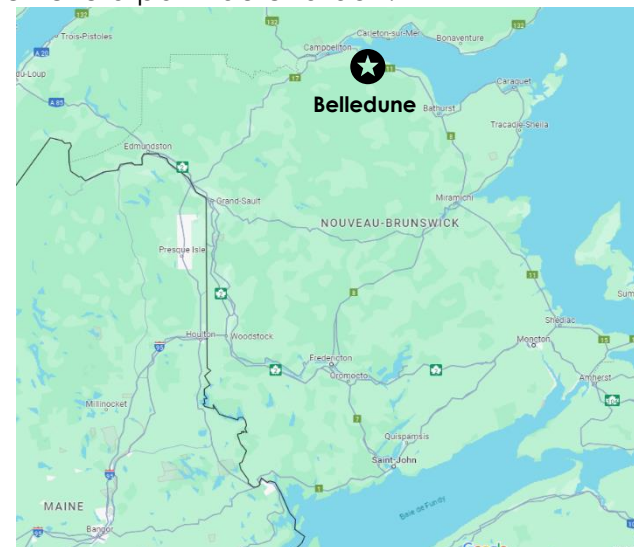
Contexte

Situé près de la baie des Chaleurs, dans le nord-est du Nouveau-Brunswick, le village de Belledune compte environ 1 300 habitants¹⁹. On y trouve aussi la centrale au charbon de Belledune. En vertu des réglementations fédérales et provinciales, et dans le cadre des engagements pris au titre du [Cadre pancanadien sur la croissance propre et les changements climatiques](#), la centrale doit cesser ses activités liées au charbon d'ici 2030.

Contexte socioéconomique

La situation économique du nord du Nouveau-Brunswick, une région principalement rurale et située loin des grands centres urbains de la province, s'est dégradée dans les dernières années en raison de facteurs comme l'exode, la pénurie de main-d'œuvre qualifiée, l'arrêt des activités d'exploitation des ressources et les fermetures d'entreprises manufacturières.

En novembre 2019, par exemple, Glencore a annoncé la fermeture de sa fonderie à Belledune, ce qui a entraîné la perte de plus de 400 emplois bien rémunérés²⁰. Plus récemment, la région a été touchée par la fermeture temporaire de la mine de zinc Trevali.



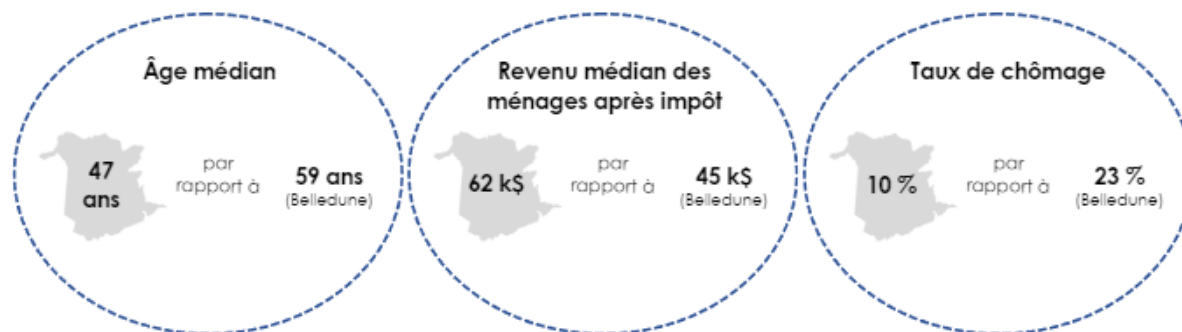
Source : Google Maps

¹⁹ Statistique Canada, *Profil du recensement, Recensement de la population de 2021* [tableau de données], 2023, <https://www12.statcan.gc.ca/census-recensement/2021/dp-pd/prof/index.cfm?Lang=F>.

²⁰ Bobbi-Jean Mackinnon, « Province not ready to accept closure of Brunswick Smelter, loss of 420 jobs », CBC News, 2019, <https://www.cbc.ca/news/canada/new-brunswick/brunswick-smelter-closing-belledune-glencore-1.5357623>.

La région de Belledune connaît un taux de chômage plus élevé, un revenu des ménages plus faible et une population qui vieillit plus rapidement que le reste de la province²¹. Les jeunes diplômés ont tendance à quitter la région pour de meilleures perspectives ailleurs au Canada ou dans le monde, ce qui exacerbe la pénurie de travailleurs qualifiés. Selon une étude récente basée sur les données de Statistique Canada, plus la population diminuera à Belledune et dans les environs, plus il sera difficile de maintenir les services de base, et la fermeture de la centrale aurait un effet néfaste sur la qualité de vie globale des résidents.

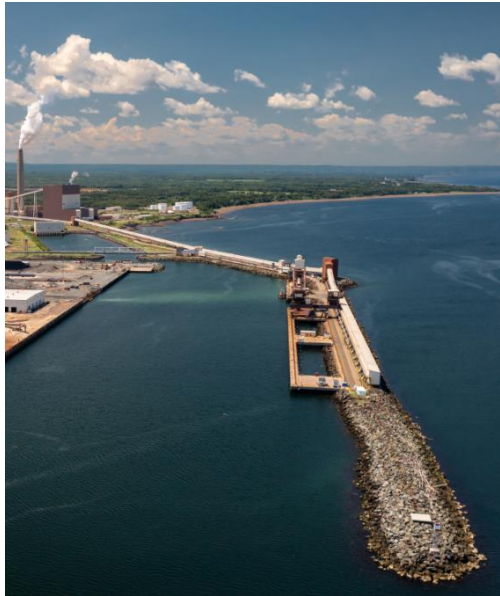
Comparaison des indicateurs socioéconomiques entre le Nouveau-Brunswick (moyenne provinciale) et le village de Belledune



²¹ Statistique Canada, *Profil du recensement, Recensement de la population de 2021* [tableau de données], 2023, <https://www12.statcan.gc.ca/census-recensement/2021/dp-pd/prof/index.cfm?Lang=F>.

Centrale au charbon de Belledune

Après des décennies de transition, la centrale de Belledune est la dernière installation au charbon du Nouveau-Brunswick. Mise en service en 1993 et appartenant à la société provinciale de production électrique, Énergie NB, la centrale fournit environ 15 % des besoins en électricité de la province. Elle brûle près d'un million de tonnes de charbon par an, en provenance principalement des États-Unis et d'Amérique du Sud par le port de Belledune. La centrale est le deuxième émetteur de GES en importance du Nouveau-Brunswick et produit un tiers de tous les GES de la province. Énergie NB étudie actuellement les possibilités de convertir la centrale à une autre source d'énergie, car elle est essentielle à la production d'électricité dans la province et sa fin de vie est prévue pour 2040. La centrale constitue un atout économique majeur dans la région, et le village



Source : Administration portuaire de

de Belledune en tire environ la moitié de ses recettes fiscales municipales. Il s'agit aussi d'un employeur important dans la région qui soutient environ 375 emplois directs et indirects à temps plein, relativement bien rémunérés. La centrale soutient également une chaîne d'environ 20 petits et moyens fournisseurs des collectivités avoisinantes dans des secteurs comme la machinerie lourde, la fabrication et le camionnage.

La fermeture de la centrale créerait de l'incertitude économique et pourrait avoir des répercussions négatives dans tout le nord du Nouveau-Brunswick en raison de la perte importante d'emplois bien rémunérés et de recettes fiscales. La région ayant une économie actuellement dominée par le secteur primaire, dont la foresterie, l'agriculture et la pêche, elle a besoin d'une base économique diversifiée pour offrir plus de choix aux travailleurs touchés par la fermeture potentielle de la centrale de Belledune. Toutefois, selon une étude récente, les emplois dans des secteurs où les compétences sont plus transférables, comme la construction ou la fabrication, pourraient être limités par rapport aux grands centres urbains.

Port de Belledune

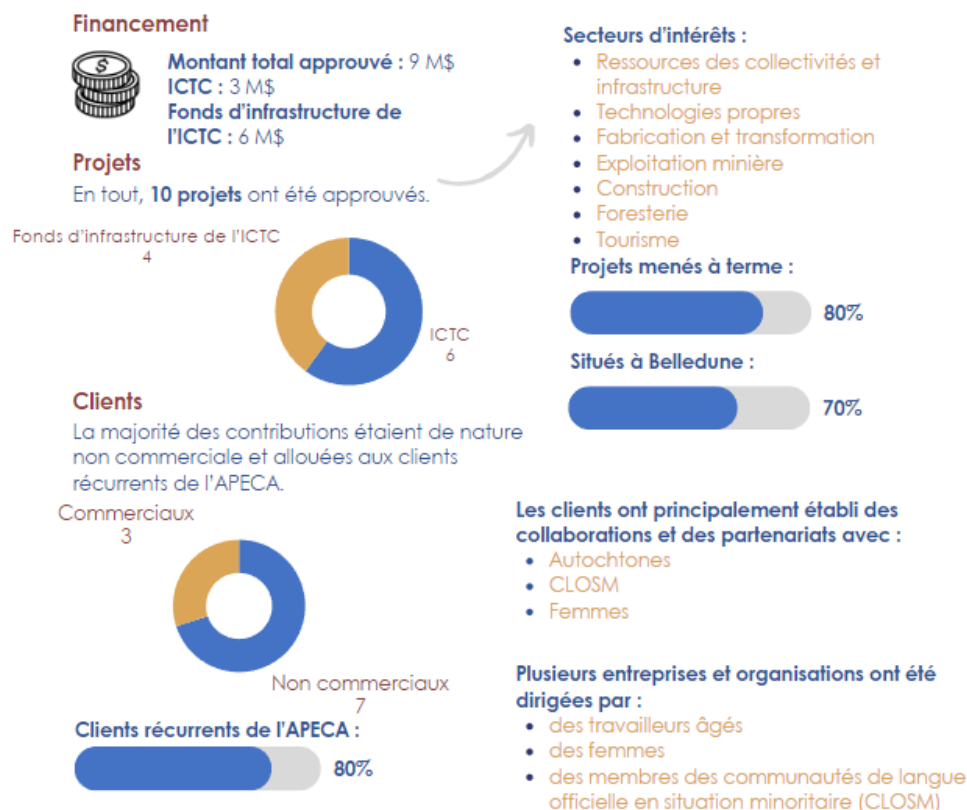
La centrale de Belledune est située à proximité du port de Belledune, un terminal portuaire et un catalyseur essentiel de l'activité économique dans le nord du Nouveau-Brunswick. Au fil des ans, le port n'a cessé d'élargir ses activités, ce qui s'est traduit par une clientèle internationale plus diversifiée et par des volumes plus importants de marchandises en transit²². Environ la moitié de ses revenus provient de l'importation de charbon brûlé à la centrale. Le port soutient environ 3 000 emplois directs et indirects, et la fermeture de la centrale aurait probablement une incidence négative considérable.

Le port accorde une grande importance à ses relations avec les communautés autochtones locales. En 2018, l'administration portuaire a signé un Protocole de relation, d'engagement et de consultation avec les communautés autochtones locales, qui définit les conditions pour l'établissement de relations, la consultation et l'accommodement, ainsi que l'engagement des promoteurs auprès des Premières Nations micmaques. Ce protocole est un accord historique, le premier en son genre au Canada²³.



Investissements récents et prévus dans le port de Belledune pourraient créer de nouvelles possibilités économiques pour la région, mais la concurrence mondiale se poursuivra pour les secteurs plus traditionnels (p. ex. l'industrie

Aperçu descriptif des projets approuvés (du 1er avril 2018 au 31 mars 2023)



²² Port de Belledune, *Plan directeur sur trente ans 2022-2052*, 2022, https://ceb732b7-059c-4c51-8978-91cd4a8b0e6e.filesusr.com/ugd/6e6ba8_b50bc3881c25450f9929c3046fcb67ed.pdf.

²³ Administration portuaire de Belledune, Première Nation d'Oinpegitjoiq, Première Nation d'Ugpi'ganjig et Mi'gma'we'l Tplu'taqnn Inc., *Protocole de relation, d'engagement et de consultation*, 2017, https://www.portbelledune.ca/files/ugd/c1ca53_d2a442ace51645e5a9841cfa67fa8f71.pdf.

manufacturière, les ressources primaires), ce qui accroîtra la vulnérabilité et le risque de résultats négatifs, en particulier en ce qui concerne les tendances en matière de population et d'emploi.

Déterminer et satisfaire les besoins des collectivités touchées

Selon les répondants internes clés, lorsque l'ICTC a été lancée en 2018, il n'y avait pas de sentiment d'urgence immédiat dans la collectivité lié à l'abandon progressif de la production d'électricité à partir du charbon. Étant donné que la transition était prévue dans plus de dix ans, tout impact sur les emplois à la centrale devait être atténué par une réaffectation au sein de l'organisation et par l'attrition. Les collectivités ne subissent pas encore de plein fouet les effets de la transition. Bien que la plupart des projets financés par l'ICTC et son fonds d'infrastructure au Nouveau-Brunswick pendant la période d'évaluation soient terminés, les effets à long terme ne se feront probablement sentir que dans les années à venir, au fur et à mesure que l'abandon de la production d'électricité à partir du charbon se concrétisera.

Besoin : Diversification des activités économiques

La diversification et l'agrandissement des infrastructures du port de Belledune pour stimuler l'activité économique régionale et l'expansion sur les marchés internationaux ont été définis par les répondants internes clés et les intervenants communautaires^{24,25} comme un besoin essentiel en raison de ses importantes capacités de production économique et de sa dépendance à l'égard de la chaîne d'approvisionnement de la centrale. De plus, il a été jugé nécessaire de développer de nouvelles industries dans des secteurs non liés au charbon qui favoriseraient la croissance et la diversification à Belledune et dans les collectivités avoisinantes. Les répondants internes clés ont également souligné que les répercussions économiques liées à la fermeture de la fonderie de Glencore à Belledune se feraient bientôt sentir. La diversification économique est donc plus urgente. Tant les répondants internes clés que les intervenants de la collectivité ont identifié la diversification des activités économiques dans des domaines prioritaires tels que la croissance propre et le développement économique autochtone comme un besoin majeur à satisfaire pour renforcer l'économie avant la transition.



Comment l'APECA répond à ce besoin

En prévision de l'élimination progressive de l'électricité produite à partir du charbon, les projets de l'ICTC et de son fonds d'infrastructure au Nouveau-Brunswick visaient à accroître la diversification de l'économie et à développer des secteurs non liés

²⁴ Environnement et Changement climatique Canada, *Ce que nous avons entendu des travailleurs et des collectivités du secteur canadien du charbon*, 2018, https://publications.gc.ca/collections/collection_2019/ecccc/En4-362-2019-fra.pdf.

²⁵ Port de Belledune, *Master Development Plan and Green Energy Hub Engagement Program: What Was Said Final Report*, 2022, https://www.portbelledune.ca/files/ugd/2c856f_b5ca8d38b3f04039ac39c0fdf8e1e124.pdf.

au charbon. Par exemple, l'APECA a investi dans une initiative de diversification de la chaîne d'approvisionnement menée par la CBDC Chaleur (société d'aide au développement des collectivités) pour les PME touchées par la fermeture de la fonderie Glencore et de la mine Trevali. Le projet a aidé 22 entreprises à acquérir de nouvelles compétences, à cerner de nouvelles possibilités de fabrication et de production, à améliorer leur productivité et à générer de nouveaux revenus. Les intervenants internes ont indiqué que toutes les PME participantes sont restées en activité après le projet et que beaucoup d'entre elles ont pu percer de nouveaux marchés à l'étranger. Par conséquent, ces PME devraient continuer à se développer et à créer des emplois dans la région.

Deux projets ayant tiré parti de l'ICTC, pour un financement total d'environ 2 millions de dollars, étaient directement liés au port de Belledune. Pour que le port continue de stimuler la prospérité économique dans le nord du Nouveau-Brunswick, l'administration portuaire de Belledune a entrepris une série d'études visant à améliorer la capacité du port à gérer stratégiquement la nouvelle croissance, à attirer de nouvelles industries, à augmenter le flux des échanges commerciaux et à élargir son offre de services et sa clientèle. À l'issue de ces études, elle a créé et publié un plan directeur dans lequel elle formule des recommandations qui établissent le cadre d'un plan de développement à long terme très diversifié pour le port. L'un des éléments clés de ce plan comprend la planification et la commercialisation d'un carrefour d'énergie verte pour la production d'énergies renouvelables et la fabrication écologique.



Les efforts de planification pour ce carrefour s'inscrivaient dans l'ICTC et ont contribué à faire connaître le port de Belledune et la région à l'échelle internationale. Les options d'aménagement sont en cours d'étude par l'administration portuaire et comprennent l'établissement d'une voie claire pour créer, en partenariat avec les intervenants autochtones, une filiale capable de saisir les occasions commerciales. Seroit notamment aménagé un parc industriel où serait installée une usine de production d'hydrogène vert. À cet effet, un protocole d'entente a été signé avec le port de Rotterdam sur le transport de produits solides et liquides en vrac, y compris l'hydrogène. Des études de préparation du site en vue de l'établissement du carrefour d'énergie verte sont en cours dans le cadre d'un récent investissement du fonds d'infrastructure de l'ICTC.

En outre, plusieurs projets visaient à créer et à développer de nouvelles industries, comme une étude de faisabilité évaluant le potentiel d'un projet d'exploitation minière à grande échelle dans la région de Dalhousie. Les travaux réalisés par Carboniq grâce à un financement d'environ 1 million de dollars du fonds d'infrastructure de l'ICTC ont permis d'établir que le gisement de



pouzzolane naturelle, un type de cendre volcanique utilisé dans la production de ciment Portland, est en quantité suffisante pour justifier la mise en œuvre d'un projet minier à grande échelle. Selon les intervenants, si ce projet va de l'avant, il pourrait mener à la création de plusieurs emplois bien rémunérés dans la région.

 La Commission de services régionaux Chaleur a effectué, avec l'aide de l'APECA, la planification d'une initiative touristique ayant trait aux Autochtones visant à mieux faire connaître la région Chaleur comme destination touristique et à générer des retombées économiques pour la région. Cette initiative consisterait en un circuit touristique longeant la côte avec des arrêts thématiques et un centre d'interprétation du saumon à la Première Nation micmaque de Pabineau. Au cœur de cet exercice de planification se trouvaient la compréhension et l'appréciation de la relation de réconciliation et de respect mutuel entre les communautés autochtones et acadiennes de la région. Si cette initiative touristique est mise en œuvre, elle pourrait créer de nouvelles possibilités d'emploi dans la région Chaleur et favoriser la croissance de petites entreprises comme des restaurants et des établissements d'hébergement. Selon les intervenants, elle pourrait également contribuer à attirer et à retenir les gens dans la communauté.

Besoin : Transition de la centrale de Belledune



Les intervenants internes, les clients et d'autres membres de la collectivité ayant participé à un processus de consultation antérieur²⁶ ont affirmé que, pour atténuer davantage les contrecoups de la fermeture de la centrale de Belledune, le maintien des opérations devait être la priorité. Pour ce faire, il faudrait tenter de trouver une nouvelle source d'énergie et entreprendre les travaux de modernisation nécessaires pour garder la centrale en activité.

Comment l'APECA répond à ce besoin

Trois projets totalisant un peu plus de 3 millions de dollars – le tiers du financement total approuvé dans la province –, étaient directement liés au maintien des activités de la centrale de Belledune. Ils visaient à créer des connaissances et à renforcer les capacités en vue d'une éventuelle transition vers des combustibles verts.

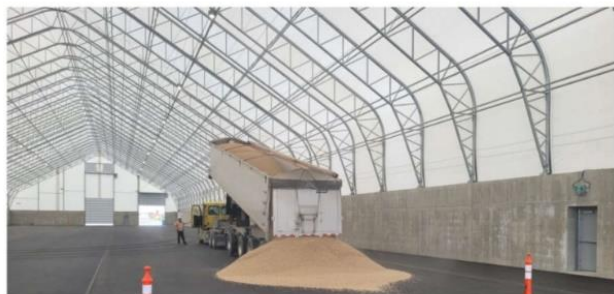
Avec le financement de l'ICTC de l'APECA, Énergie NB a commandé diverses études pour valider des sources de combustible de remplacement, études qui ont fourni des renseignements essentiels pour mieux évaluer les détails techniques d'une éventuelle conversion et des options viables pour continuer à exploiter la centrale. La modélisation et la mise à l'essai de la biomasse (p. ex. granules de bois torréfié) comme source de combustible de remplacement sont prévues pour le

²⁶ Environnement et Changement climatique Canada, *Ce que nous avons entendu des travailleurs et des collectivités du secteur canadien du charbon*, 2018, https://publications.gc.ca/collections/collection_2019/ecccc/En4-362-2019-fra.pdf.

printemps 2024 grâce à un récent investissement du fonds d'infrastructure de l'ICTC et, si elles sont concluantes, elles pourraient fournir les munitions nécessaires pour poursuivre l'exploitation de la centrale. Les intervenants suggèrent que cela atténuerait probablement les augmentations du coût de l'énergie résultant de la fermeture de la centrale et profiterait aux chaînes d'approvisionnement locales qui produisent des granules de bois. À terme, cette conversion permettrait d'éviter de nombreuses répercussions économiques négatives qui résulteraient de la fermeture de la centrale.

De plus, grâce au financement de l'ICTC de l'APECA, FPInnovations a fait des essais sur le terrain pour évaluer les systèmes de récolte de la biomasse actuellement utilisés au Nouveau-Brunswick. Ces essais ont permis de faire un calcul détaillé des coûts

différentiels associés à la récolte de la biomasse résultant de l'exploitation forestière et à son transport jusqu'en bordure de route et de produire un point de référence qui aidera les décideurs et les intervenants à évaluer la faisabilité de futurs projets d'utilisation de la biomasse, comme celui proposé par Énergie NB à la centrale de Belledune.



Source : Quebec Stevedoring Ltd.

entreprises locales de développer et d'accroître la production de biomasse, préservant et créant ainsi des emplois directs et indirects. Les intervenants sont d'avis que cette nouvelle infrastructure contribuera au développement de l'industrie de la biomasse et pourrait améliorer la compétitivité de la région en tant que fournisseur local, national et international de granules de bois. Une augmentation de la production pourrait également aider à alimenter la centrale électrique locale en cas de transition vers les granules de bois torréfié, et une hausse des exportations pourrait profiter directement au port de Belledune grâce à une augmentation des volumes de fret.



La conversion de la centrale de Belledune contribuerait à y préserver les emplois et pourrait créer des centaines d'emplois dans la chaîne d'approvisionnement dans des secteurs comme la récolte, la cueillette, le transport et la manutention de la biomasse.

Conclusion

L'APECA a fourni une aide ciblée et centrée sur l'avenir au Nouveau-Brunswick afin de jeter les bases d'une éventuelle transition économique. Compte tenu des échéanciers plus longs pour l'élimination progressive de la production d'électricité à partir du

charbon, l'Agence a concentré ses efforts sur des activités de diversification de l'économie à long terme qui tirent parti des atouts économiques régionaux, stimulent de nouvelles possibilités et de nouveaux investissements et prennent en considération les besoins uniques des collectivités touchées. Ces activités comprennent l'établissement de relations durables avec les communautés autochtones et les efforts de décarbonisation du réseau énergétique.

Les projets financés ont contribué à cibler des secteurs potentiels de diversification et à jeter les bases pour la résilience, le bien-être et la compétitivité des collectivités. Un vaste travail de planification et de préparation a été effectué en prévision de futures possibilités de financement, et l'accent a été mis sur le développement fondé sur les actifs, comme les projets élaborés dans le port de Belledune et dans ses environs. Les intervenants internes interrogés ont fait remarquer que la priorité accordée au port de Belledune a permis à la région de miser sur ses atouts actuels et d'exploiter son potentiel pour générer d'autres possibilités de développement économique.

Il a été constaté que les projets visaient principalement à atténuer les contrechocs d'une fermeture potentielle, par exemple en conservant les emplois et en empêchant d'autres fermetures d'entreprises, contribuant ainsi à la préservation et à la croissance de l'économie locale. Les PME qui ont bénéficié de cette aide ont pu acquérir de nouvelles compétences, accroître leur productivité et à générer de nouvelles recettes. De nouvelles possibilités d'emploi ont été créées et des chaînes d'approvisionnement locales ont été créées et élargies. Les investissements de l'ICTC et de son fonds d'infrastructure devraient générer une croissance supplémentaire des entreprises et des collectivités, permettant aux collectivités du nord du Nouveau-Brunswick de renforcer leur résilience et garantissant la prospérité à long terme de la région.

Étude de cas : Île du Cap-Breton et Nouvelle-Écosse continentale

Cette étude de cas fournit des données supplémentaires pour étayer les constatations de l'évaluation réalisée par l'APECA sur l'Initiative canadienne de transition pour l'industrie du charbon (ICTC) et le fonds d'infrastructure de l'ICTC. En mettant l'accent sur les besoins uniques des collectivités touchées au Cap-Breton et en Nouvelle-Écosse continentale, elle vise à illustrer comment la mise en œuvre de ces initiatives par l'APECA aide ces collectivités à diversifier leur économie et à abandonner progressivement la production d'électricité à partir du charbon.

Contexte

La Nouvelle-Écosse compte quatre centrales au charbon actuellement en fonction : trois sur l'île du Cap-Breton et une dans le comté de Pictou. En vertu des réglementations fédérales et provinciales, et dans le cadre des engagements pris au titre du [Cadre pancanadien sur la croissance propre et les changements climatiques](#), toutes les centrales doivent cesser leurs activités liées au charbon d'ici 2030. Ces fermetures devraient affecter non seulement les collectivités où sont situées les centrales au charbon (Lingan, Point Aconi, Point Tupper et Trenton), mais aussi les régions avoisinantes. Toutes les centrales au charbon de Nouvelle-Écosse sont détenues et exploitées par NS Power, une société privée appartenant à Emera, et réglementées par le gouvernement provincial par l'intermédiaire de la Commission des services publics et d'examen de la Nouvelle-Écosse.

La municipalité régionale du Cap-Breton (MRCB), qui est le cœur industriel et économique du Cap-Breton et abrite 95 % de sa population, est la deuxième municipalité en importance de Nouvelle-Écosse (population : environ 94 000 habitants)²⁷. On y trouve deux centrales au charbon, une à



Source : Google Maps, Statistique Canada (2023)

²⁷ Statistique Canada, *Profil du recensement, Recensement de la population de 2021* [tableau de données], 2023, <https://www12.statcan.gc.ca/census-recensement/2021/dp-pd/prof/index.cfm?Lang=F>.

Lingan et l'autre, à Point Aconi. Ces petites localités sont situées sur les rives du détroit de Cabot. La mine de charbon de Donkin, la dernière mine au charbon de l'île, est également située dans la MRCB.

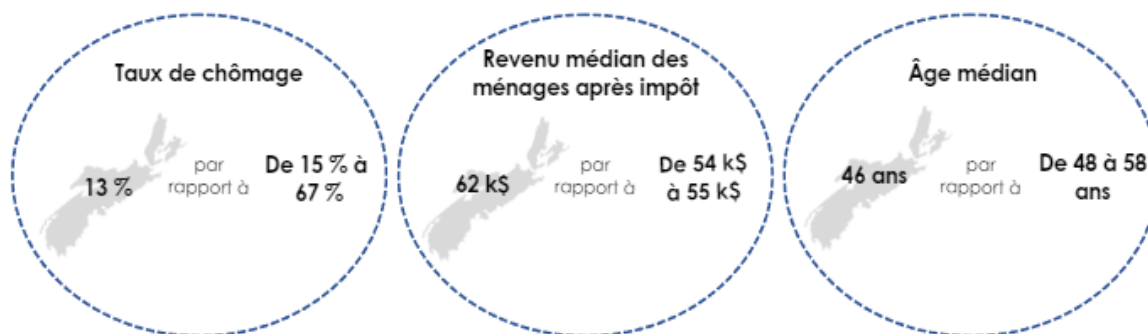
Au sud-ouest du Cap-Breton, près du détroit de Canso, se trouve la centrale de Point Tupper. Elle est située dans le comté de Richmond, qui compte une population de 9 000 habitants²⁸ et se trouve à proximité de Port Hawkesbury.

La quatrième centrale se trouve à l'extrémité nord-est de la Nouvelle-Écosse continentale, à Trenton, dans le comté de Pictou (population : 44 000²⁹). La petite ville de Trenton est située près de Stellarton, qui fournissait du charbon à la centrale de Trenton à partir de sa mine à ciel ouvert, jusqu'à ce que la mine ferme en 2019.

Contexte socioéconomique

L'industrie houillère fait partie depuis longtemps du patrimoine des régions rurales de la Nouvelle-Écosse et est source de fierté, car elle a contribué à stimuler l'activité économique du Cap-Breton et de la Nouvelle-Écosse continentale pendant des décennies. Toutefois, le déclin de l'industrie du charbon et d'autres secteurs clés, comme l'exploitation minière, l'industrie manufacturière et les pâtes et papiers, au cours des dernières années a eu des répercussions économiques régionales à long terme. Par exemple, la Sydney Steel Corporation, l'un des principaux employeurs du Cap-Breton, a fermé son usine en 2001 après plus d'un siècle d'activité, marquant ainsi la fin d'une ère industrielle importante. Plus récemment, la fermeture en 2020 de l'usine de papier Northern Pulp dans le comté de Pictou a entraîné la perte de près de 3 000 emplois bien rémunérés à l'usine et dans le secteur forestier, ainsi qu'une baisse

Comparaison des indicateurs socioéconomiques entre la Nouvelle-Écosse (moyenne provinciale) et les collectivités touchées*



*Les collectivités touchées sont Lingan et Point Aconi, Point Tupper (Richmond, Subdivision A) et la ville de Trenton.

²⁸ Ibid.

²⁹ Ibid.

considérable des recettes fiscales pour la municipalité³⁰.

Si ces collectivités rurales se sont adaptées à ces défis, elles restent confrontées à des difficultés démographiques persistantes, notamment à un déclin démographique et à l'exode³¹, ce qui les empêche d'attirer et de retenir les jeunes familles³². Cette vulnérabilité et ces défis économiques, plus élevés par rapport à la norme provinciale, pourraient les rendre plus susceptibles de subir des contrecoups disproportionnés de la perte potentielle d'emplois et d'industries liée à l'abandon progressif du charbon. Au Cap-Breton, les fluctuations du marché du travail sont plus prononcées en raison de la prédominance de secteurs saisonniers comme les secteurs primaires et le tourisme. Malgré la croissance globale de la population en Nouvelle-Écosse depuis quelques années, en raison de l'immigration et des migrations interprovinciales, les collectivités touchées par la transition sont toujours derrière les autres en ce qui concerne divers indicateurs socioéconomiques. Elles connaissent un taux de chômage plus élevé, un revenu des ménages plus faible et une population qui vieillit plus rapidement que le reste de la province³³.

³⁰ Gardner Pinfold Consultants Inc, *Economic Impacts of Northern Pulp Nova Scotia*, 2019, https://www.unifor.org/sites/default/files/legacy/attachments/np_impacts_2019report_draft5.pdf.

³¹ Statistique Canada, *Profil du recensement, Recensement de la population de 2021* [tableau de données], 2023, <https://www12.statcan.gc.ca/census-recensement/2021/dp-pd/prof/index.cfm?Lang=F>.

³² Environnement et Changement climatique Canada, *Une transition juste et équitable pour les collectivités et les travailleurs des centrales au charbon canadiennes*, 2018, https://publications.gc.ca/collections/collection_2019/eccc/En4-361-2019-fra.pdf.

³³ Statistique Canada, *Profil du recensement, Recensement de la population de 2021* [tableau de données], 2023, <https://www12.statcan.gc.ca/census-recensement/2021/dp-pd/prof/index.cfm?Lang=F>.



Source : NS Power

Répercussions potentielles de l'abandon progressif du charbon

Dans le cadre de la transition visant l'abandon graduel du charbon, les centrales de Point Aconi et de Trenton devraient fermer, tandis que celles de Point Tupper et de Langan devraient être converties à d'autres sources de combustible. Ces centrales fournissent actuellement une importante quantité d'énergie de base à la province, répondant à 41 % des besoins provinciaux en 2022³⁴. Elles sont également d'importants employeurs : elles sont source de près de 1 000 emplois directs et indirects en Nouvelle-Écosse.

Les collectivités ne subissent pas encore de plein fouet les effets de la transition. En effet, les travailleurs ne seront touchés que lorsque la transition commencera en 2028. Selon NS Power, étant donné qu'environ 40 % des employés concernés sont âgés de 50 ans ou plus et pourraient être admissibles à la retraite d'ici le début de la transition, toute perte d'emploi devrait être graduelle et les répercussions pourraient être atténuées par un réaménagement régulier de la main-d'œuvre et l'attrition. Toutefois, certaines pertes d'emploi sont prévues dans les centrales qui se convertiront à d'autres sources de combustible. Par exemple, on estime que les conversions au

gaz naturel pourraient entraîner une réduction de 60 % à 70 % de la main-d'œuvre³⁵.

NS Power a mis en place plusieurs mesures de soutien en prévision de cette transition³⁶, et divers programmes et services provinciaux d'orientation professionnelle, de développement des compétences et de formation sont offerts. Néanmoins, on s'attend à ce que la perte d'emplois directs et indirects et une réduction notable des recettes fiscales et de l'activité économique locale résultant de cette élimination progressive fassent peser une incertitude économique et aient des effets néfastes dans tout le Cap-Breton et le comté de Pictou.

Les effets économiques se feront probablement sentir dans les ports locaux, en particulier le port de Sydney et le terminal portuaire de Point Tupper, par lesquels est importée la majeure partie du charbon utilisé pour la production d'électricité. Ces importations génèrent une activité économique et des emplois dans les terminaux portuaires et aux alentours, et soutiennent l'industrie et les entreprises locales tout au long de la chaîne d'approvisionnement. Par exemple, le secteur des transports, vital

³⁴ Ibid.

³⁵ Environnement et Changement climatique Canada, *Une transition juste et équitable pour les collectivités et les travailleurs des centrales au charbon canadiennes*, 2018, https://publications.gc.ca/collections/collection_2019/eccc/En4-361-2019-fra.pdf.

³⁶ Michael Gorman, « Nova Scotia Power to discuss future with employees of coal-fired electric plants », CBC News, 2022, <https://www.cbc.ca/news/canada/nova-scotia/nova-scotia-power-coal-fired-electricity-green-energy-1.6360581>.

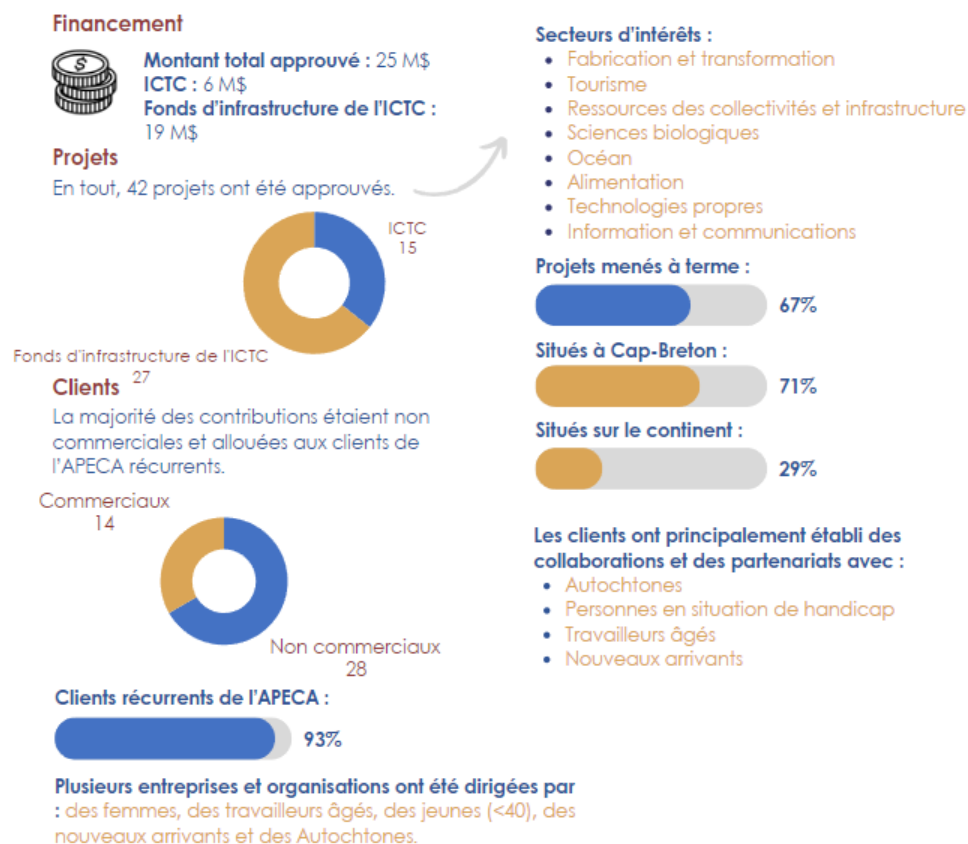
à l'économie de la région, pourrait être touché, car le transport ferroviaire et le camionnage sont les principaux moyens de transport du charbon vers les centrales.

Les clients, le personnel et les intervenants de l'APECA ont indiqué que la création d'emplois, les programmes de recyclage professionnel et les possibilités d'acquisition de compétences constitueront une partie essentielle de la relance économique dans la région, étant donné que des compétences et des techniques avancées peuvent être nécessaires pour les nouveaux emplois.

Déterminer et satisfaire les besoins des collectivités touchées

Les clients, les intervenants internes et les participants aux consultations communautaires antérieures^{37,38} ont défini les besoins suivants comme étant des priorités pour l'élimination progressive de la production d'électricité à partir du charbon.

Aperçu descriptif des projets approuvés (du 1er avril 2018 au 31 mars 2023)



Besoin : Stimulation et diversification de l'économie

Les clients et les répondants internes clés ont souligné la nécessité de mener des activités de diversification économique à long terme dans des secteurs non liés au charbon afin d'atténuer les répercussions financières prévues, comme la perte d'emplois et de recettes fiscales. Ils ont souligné l'importance de développer de nouvelles industries, d'attirer de nouveaux investissements et

³⁷ Environnement et Changement climatique Canada, *Une transition juste et équitable pour les collectivités et les travailleurs des centrales au charbon canadiennes*, 2018, https://publications.gc.ca/collections/collection_2019/ecccc/En4-361-2019-fra.pdf.

³⁸ Environnement et Changement climatique Canada, *Ce que nous avons entendu des travailleurs et des collectivités du secteur canadien du charbon*, 2018, https://publications.gc.ca/collections/collection_2019/ecccc/En4-362-2019-fra.pdf.

de faire croître les entreprises et les organisations existantes afin d'encourager la croissance et la diversification au Cap-Breton et dans le comté de Pictou.

Deux domaines prioritaires pour les activités de diversification ont été dégagés : la **croissance propre** et le **tourisme**.



Croissance propre : Les intervenants ont ciblé l'écologisation de l'économie comme une priorité clé liée à cette transition. Elles considèrent que la réduction des émissions de GES et la décarbonisation, ainsi que le développement de secteurs émergents comme l'éolien et l'hydrogène, sont des domaines qu'il convient d'explorer davantage et dans lesquels il faut investir. Le personnel et les clients ont également souligné l'importance de protéger l'environnement et les ressources naturelles tout en explorant ces nouvelles perspectives. En outre, les clients estiment qu'il est important d'insister sur les atouts naturels de la collectivité qui n'utilisent pas de sources d'énergie, tels que les parcs et les espaces extérieurs.



Tourisme : Le tourisme est le fondement de l'économie du Cap-Breton, et de nombreux clients ont souligné la nécessité de soutenir les activités touristiques tout au long de l'année. Ils croient aussi qu'il faut plus d'efforts et de programmes afin que le nombre de visiteurs revienne au niveau prépandémique. Ce besoin correspond aux domaines d'intérêt définis dans la stratégie de mise en valeur des destinations du Cap-Breton³⁹, comme l'hébergement, la culture et la préservation du patrimoine, le tourisme de croisière et le tourisme maritime, ainsi que le marketing de destination. Dans le comté de Pictou, les clients et les intervenants internes ont indiqué qu'il était nécessaire d'améliorer les infrastructures communautaires pour mieux faire connaître la région, susciter de l'intérêt à son égard et encourager les dépenses touristiques locales.

Comment l'APECA répond à ce besoin

Les contributions de l'APECA par l'entremise de l'ICTC et de son fonds d'infrastructure ont soutenu la diversification de l'économie et les infrastructures dans les secteurs existants et émergents. La plupart des projets (67 %) ont été réalisés avec des clients non commerciaux et étaient axés sur le tourisme, ainsi que sur les actifs et les infrastructures communautaires, tandis que la majorité des projets commerciaux étaient liés à la fabrication de pointe.

³⁹ Destination Cape Breton, *Rise Again 2030*, 2021, <https://destinationcapebreton.com/wp-content/uploads/2021/06/RiseAgain2030-CB-Destination-Development-Strategy.pdf>.

Plusieurs projets visaient à développer des industries nouvelles ou émergentes. Par exemple, l'APECA a soutenu le Verschuren Centre pour la durabilité énergétique et environnementale du Cap-Breton quant à plusieurs projets de biosciences et de croissance propre (voir l'encadré « Pleins feux sur le Verschuren Centre »). Dans le comté de Pictou, l'ICTC a aidé Ignite Labs Atlantic Inc. à créer un incubateur pour venir en aide aux nouvelles entreprises de technologie et à celles en démarrage et pour favoriser l'adoption de processus novateurs dans les industries de la région. Au cours de ses deux premières années d'activité, Ignite Labs – Comté de Pictou a aidé 20 entreprises, doublant ainsi son objectif.

L'APECA a également investi dans des projets dont le but était d'attirer de nouveaux investissements, comme l'élaboration d'une stratégie d'investissement et de croissance pour accroître les investissements directs étrangers et la réinstallation de nouvelles industries dans la région du détroit de Canso. En instaurant une culture de collaboration et d'échange de renseignements entre les partenaires de développement, cette stratégie a offert aux investisseurs potentiels une expérience sans heurts et de portée générale. Selon les intervenants, elle devrait également contribuer au maintien et à la croissance des entreprises ainsi qu'à l'amélioration de la compétitivité des PME de l'Atlantique.

Qui plus est, de nombreux projets se sont concentrés sur l'essor d'entreprises et d'organisations existantes afin de stimuler davantage la croissance et la diversification de l'économie. Les fonds ont servi à acheter et à installer de nouveaux équipements, à agrandir ou à moderniser des installations existantes et à construire de nouveaux bâtiments dans le but de créer des emplois, d'augmenter la capacité de production, de percer de nouveaux marchés et de stimuler le développement économique dans la région.

Pleins feux sur le **VERSCHUREN CENTRE**



Créé en 2011 et situé à l'Université du Cap-Breton, le Verschuren Centre pour la durabilité énergétique et environnementale est un fournisseur de services de recherche et développement et de mise en œuvre à vocation commerciale qui développe et offre des solutions technologiques durables dans les domaines de l'énergie, de l'alimentation et de la gestion des ressources aux entreprises, aux gouvernements et aux collectivités.

Le Centre est constitué d'un groupe d'entreprises situées ailleurs au pays et à l'étranger qui ont établi une présence physique au Cap-Breton, car c'est l'un des rares endroits au Canada à s'être doté de ce type de savoir-faire et d'infrastructures en biotechnologie. Le Centre aide les entreprises à atteindre une production à l'échelle industrielle plus rapidement que partout ailleurs dans le monde, tout en conservant leur propriété intellectuelle. Plusieurs de ces entreprises ont déjà créé de nouveaux emplois de haute technologie bien rémunérés au Cap-Breton, et d'autres sont attendus.

L'émergence de ce groupe est le résultat d'une coordination ciblée entre de nombreux intervenants en Nouvelle-Écosse, dont l'APECA.

L'APECA a investi près de 5 millions de dollars (20 % du total des fonds alloués par l'intermédiaire de l'ICTC et de son fonds d'infrastructure en Nouvelle-Écosse) dans trois projets, ce qui témoigne d'une démarche stratégique visant à développer le secteur des bioprocédés et à aider la région à s'orienter vers une économie à faibles émissions de carbone.

En travaillant avec des clients existants, l'APECA a pu mettre les atouts communautaires à profit et consolider les industries émergentes de la région afin de faire avancer les priorités du gouvernement (création d'emplois, amélioration de la productivité grâce à l'automatisation et transition vers des industries vertes). L'aide apportée aux industries émergentes, comme celle de la biotransformation, renforce le développement de ce groupe naissant et permet de diversifier l'économie du Cap-Breton tout en utilisant les sous-produits des industries traditionnelles comme la foresterie et la transformation des fruits de mer. Dans de nombreux secteurs, les objectifs de l'ICTC et de son fonds d'infrastructure sont en phase avec les priorités de l'APECA en matière de renforcement des capacités et d'adoption des technologies. Par exemple, la collaboration avec des clients existants dans le secteur touristique pour les aider à bonifier leur offre et à la prolonger pendant la saison intermédiaire s'appuie sur les efforts à long terme de l'APECA et d'autres acteurs pour soutenir le secteur et créer plus d'emplois permanents à temps plein.

 **Croissance propre** : Bien que l'approche de l'APECA en matière de transition ne soit pas principalement axée sur la croissance propre, l'Agence a investi un peu plus de 3 millions de dollars dans sept projets qui en faisaient leur priorité. Les projets comprenaient l'implantation d'une centrale solaire, le renforcement des capacités en matière d'énergie verte (p. ex. l'éolien terrestre ou extracôtier et l'hydrogène) et l'acquisition de technologies qui soutiennent les industries propres et durables. Plusieurs autres projets d'infrastructures avaient une composante écologique comme des équipements et des bâtiments écoénergétiques.



Source : Destination Cap-Breton

 **Tourisme** : Les investissements de l'ICTC et de son fonds d'infrastructure dans le tourisme témoignent de son importance pour la Nouvelle-Écosse. En fait, au cours de l'année qui a précédé la pandémie de COVID-19, l'activité touristique dans la province a généré environ 3 milliards de dollars en dépenses touristiques, tandis que les estimations préliminaires pour 2020 et 2021 indiquent que les retombées économiques avaient chuté à 1 million de dollars⁴⁰. Depuis 2018, l'APECA a contribué à la croissance du tourisme en finançant 17 projets, pour un investissement total d'un peu plus de 10 millions de dollars. Environ 70 % de ce financement est allé au Cap-Breton. Sur l'île, ces fonds ont servi à divers projets, qu'il s'agisse de projets visant, par exemple, à améliorer les quais et les infrastructures portuaires pour mieux accueillir les voyageurs maritimes, à faire l'acquisition d'un canon à neige dans une destination ouverte à l'année pour les amateurs de plein air ou encore à revaloriser plusieurs musées locaux. A notamment bénéficié

⁴⁰ Tourisme Nouvelle-Écosse, *Tourism Revenues*, 2024, <https://tourismns.ca/tourism-revenues>.

Pleins feux sur LE SECTEUR RIVERAIN DE PICTOU



Le secteur riverain de Pictou est un élément vital du tissu économique, social et culturel de la ville. En améliorer les retombées économiques est un objectif clé pour la ville et les collectivités avoisinantes. Pour appuyer cette priorité, l'APECA a investi plus de 3 millions de dollars (près de la moitié de tous les investissements de l'ICTC et de son fonds d'infrastructure à l'extérieur du Cap-Breton) dans trois projets visant à renforcer les capacités communautaires en prévision de l'élimination graduelle du charbon.

L'Agence a fourni plus de 65 000 \$ à deux initiatives de planification qui ont ouvert la voie à de futures améliorations du secteur riverain. Le premier projet a permis à la ville de Pictou d'embaucher un consultant pour préparer un plan directeur d'aménagement du secteur riverain décrivant des stratégies pour exploiter son potentiel et le positionner comme une destination de premier choix pour les résidents, les visiteurs et les entreprises. La deuxième consistait en l'élaboration d'un avant-projet de conception et d'un rapport d'établissement des coûts pour la rénovation du centre d'interprétation Hector Heritage Quay et de la réplique du navire Hector, dégagé comme un domaine d'intérêt dans le plan d'aménagement du secteur riverain.

Le troisième projet, le plus grand, visait l'agrandissement considérable de l'un des principaux bâtiments et attractions du secteur riverain : le deCoste Performing Arts Centre. Grâce à un investissement de plus de 3 millions de dollars provenant du fonds d'infrastructure de l'ICTC, le Centre sera en mesure d'élargir son offre et ses retombées économiques et de servir d'espace communautaire favorisant l'inclusion, les possibilités de création d'entreprises et les échanges culturels.

de cet investissement le Miners Museum du Cap-Breton, qui présente des expositions illustrant la longue et riche histoire de l'exploitation du charbon dans la région.

Selon les intervenants, les investissements en tourisme devraient permettre d'attirer plus de visiteurs, de bonifier leur expérience et de proposer une offre à l'année et des activités à valeur ajoutée. Ils contribueront à soutenir la pérennité des entreprises locales et la création de nouveaux emplois dans la collectivité. À plus long terme, ils devraient contribuer à accroître la compétitivité et la capacité de production du secteur touristique au Canada atlantique.

Besoin : Renforcement des capacités et de la viabilité des collectivités

Les clients et les intervenants internes et communautaires ont exprimé le besoin de renforcer les capacités des collectivités afin de favoriser leur résilience et leur viabilité en vue de la transition. Ils ont insisté sur la nécessité d'améliorer les actifs et les infrastructures communautaires, dont les infrastructures de transport, et de bâtir des collectivités fortes et économiquement stables qui attirent résidents, travailleurs, entreprises et touristes. Les clients et les intervenants internes ont également souligné l'importance de reconnaître les aspects sociaux et communautaires de la transition, notamment le soutien, la collaboration et le leadership de la communauté. De plus, les clients et les intervenants communautaires ont indiqué que la croissance de la population, y compris la rétention des étudiants étrangers, était un moyen de faire croître l'économie et d'assurer la vitalité des collectivités. Les

intervenants ont également évoqué les possibilités d'améliorer l'abordabilité, notamment en maintenant les coûts de l'électricité bas.

Croissance inclusive : Les intervenants ont souligné l'importance de cours et de continuer à améliorer les relations avec les également souligné la nécessité d'examiner comment l'évolution de d'emplois, affecte de manière disproportionnée les groupes sous-représentés, y compris les nouveaux arrivants. Ils ont en outre souligné la valeur des espaces accessibles et inclusifs qui nourrissent un sentiment d'appartenance à la collectivité.

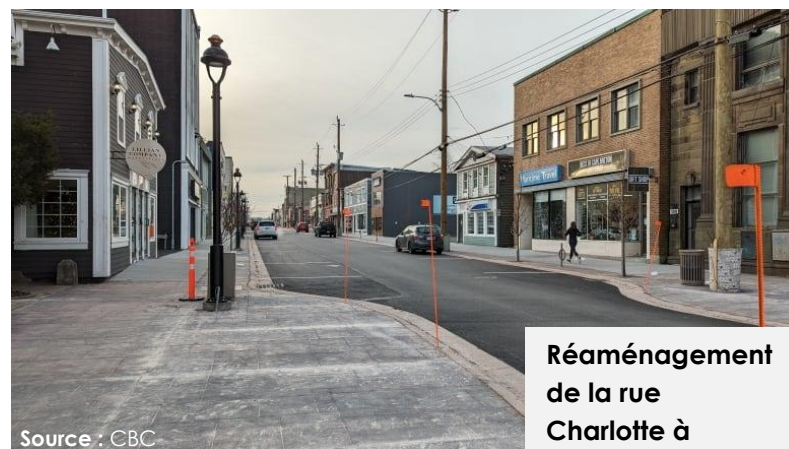


poursuivre les efforts de réconciliation en communautés autochtones. Les clients ont la conjoncture, comme l'inflation et la pénurie

Comment l'APECA répond à ce besoin

En plus de favoriser la diversification de l'économie locale, les investissements de l'APECA par l'entremise de l'ICTC et de son fonds d'investissement visent à renforcer les capacités et la résilience des collectivités afin qu'elles puissent prospérer et se développer à mesure de la transition.

Divers projets concernaient l'amélioration des actifs et des infrastructures communautaires (parcs, secteurs riverains, centres-villes, etc.) afin de créer des espaces dynamiques, inclusifs et accessibles qui ont des offres communautaires et culturelles variées, comme des spectacles, des activités sociales et culturelles, des activités de loisirs et des ressources communautaires. Selon les clients, ces projets contribueront non seulement à renforcer l'économie locale et à augmenter les dépenses locales, mais aussi à améliorer la qualité de vie des résidents actuels et futurs, à redonner moral et fierté aux habitants et à servir de catalyseur pour poursuivre le développement de la région. Parmi les exemples de projets financés figurent le réaménagement de la rue Charlotte au centre-ville de Sydney, la modernisation du parc Trenton dans le comté de Pictou et l'aménagement du secteur riverain de Pictou (voir l'encadré « Pleins feux sur le secteur riverain de Pictou »).



Pour encourager les habitants à rester dans la région, l'Agence a investi dans des secteurs émergents qui stimuleraient la création d'emplois et la croissance, notamment la construction d'une nouvelle usine de fabrication et de transformation sur le

site de l'ancienne aciérie de Sydney. Selon les intervenants, les investissements réalisés dans des projets visant à attirer de nouveaux travailleurs et visiteurs contribueront également à la pérennité de la région.

 **Croissance inclusive** : L'APECA a appliqué une perspective inclusive à la mise en œuvre de l'ICTC et de son fonds d'infrastructure. En conséquence, de nombreux projets ont soutenu les groupes sous-représentés et la croissance inclusive. Par exemple, au titre de l'ICTC, l'Agence a financé un parc de panneaux solaires communautaires qui répond à tous les besoins en électricité d'un quartier de logements communautaires à Sydney, ce qui s'est traduit par une réduction des coûts énergétiques pour les résidents. D'autres projets, tels que la revalorisation d'un laboratoire à l'Université du Cap-Breton, avaient pour but d'attirer et de retenir des étudiants internationaux. À Mulgrave, le fonds d'infrastructure de l'ICTC a contribué à la modernisation d'un navire-école appartenant à une entreprise autochtone, ce qui a permis de perfectionner des compétences et de créer des emplois au sein de la collectivité dans son ensemble en plus d'améliorer les capacités autochtones dans les secteurs émergents de l'énergie éolienne extracôtière et de l'hydrogène. L'Agence favorise également l'inclusion en investissant dans la construction d'une serre entièrement accessible et durable d'un point de vue environnemental à New Glasgow. Cette serre devrait créer des emplois pour des personnes aux capacités diverses, mettre en valeur la diversité et renforcer les capacités des producteurs d'aliments locaux.

Conclusion

Au Cap-Breton et dans le comté de Pictou, l'APECA a abordé la transition sous l'angle de la diversification régionale et a mis l'accent sur la création des possibilités de développement économique. Les efforts ont été orientés vers des projets de capacités communautaires et des activités de diversification économique à long terme qui stimulent de nouvelles possibilités et de nouveaux investissements tout en tenant compte des besoins uniques des collectivités touchées. Ces projets visent notamment à développer le secteur touristique local, à tirer parti des entreprises et organisations établies et à créer des possibilités pour les secteurs nouveaux et émergents tels que la croissance propre.

Les projets financés ont contribué à développer de nouvelles industries, à attirer de nouveaux investissements, à créer des emplois et à améliorer les entreprises et organisations existantes afin qu'elles puissent continuer à faire croître l'économie locale. Les projets ont également contribué à renforcer les capacités et la viabilité des collectivités par des améliorations apportées à plusieurs atouts communautaires clés et des efforts pour attirer et retenir une main-d'œuvre qualifiée dans la région. La croissance inclusive était également un élément clé de la stratégie adoptée en Nouvelle-Écosse, car plusieurs projets ciblaient des groupes sous-représentés, dont les personnes en situation de handicap et les peuples autochtones. Les investissements de l'ICTC et de son fonds d'infrastructure devaient générer une croissance supplémentaire des entreprises et des collectivités,

permettant aux collectivités touchées de la Nouvelle-Écosse de renforcer leur résilience et garantissant la prospérité à long terme de la région.