

TABLE DES MATIÈRES

| | PAGE |
|---|-------------|
| 1.0 INTRODUCTION | 1 |
| 1.1 Objectif de l'étude | 1 |
| 1.2 La nature de l'étude | 1 |
| 1.3 Méthodes | 2 |
| 1.4 L'organisation du rapport | 2 |
| 2.0 BROSSER UN PORTRAIT ADÉQUAT DU RENDEMENT DU PRC | 4 |
| 2.1 L'évolution du PRC et de ses objectifs | 4 |
| 2.2 Coordination des politiques et exécution du programme | 6 |
| 2.3 Gestion et régie actuelles du PRC | 8 |
| 2.4 Comprendre le PRC | 9 |
| 2.5 Indicateurs de progrès appropriés pour le PRC | 12 |
| 3.0 CONSTATATIONS | 13 |
| 3.1 Pertinence | 13 |
| 3.2 Obtention de résultats | 20 |
| 3.3 Efficacité de la gestion | 39 |
| 4.0 CONCLUSIONS ET LEÇONS TIRÉES DE L'ÉVALUATION | 41 |
| APPENDICES | 43 |
| Appendice A : Note sur les évaluations groupées | 44 |
| Appendice B : Études de cas et études de références | 45 |
| Appendice C : Résultats de l'enquête par courrier électronique | 49 |
| Appendice D : Personnes interviewées | 53 |
| Appendice E : Onze priorités | 54 |
| Appendice F : Les niveaux de données probantes et le modèle logique | 55 |
| Appendice G : Plan d'action rural | 56 |
| Appendice H : Méthodologies et sources de données | 57 |

Direction générale de l'examen de programmes
Édifice Sir John Carling
930, avenue Carling
Ottawa (Ontario)
K1A 0C5
(613) 759-6503
<http://www.agr.gc.ca/review/frbmain.html>

1.0 INTRODUCTION

1.1 Objectif de l'étude

L'initiative de Partenariat rural canadien (PRC), principal cadre stratégique soutenant la politique rurale fédérale, arrive à la fin de son mandat de quatre ans. Afin d'évaluer le rendement de l'initiative et son impact sur le dossier rural fédéral, la Direction générale de l'examen de programmes d'Agriculture et Agroalimentaire Canada (AAC) a commandé la présente étude, qui vise aussi à évaluer les composantes du programme et à déterminer si le programme a réussi à renforcer la collaboration fédérale. Le présent rapport final répond à toutes les exigences techniques énoncées dans la Demande de proposition (DP) du 29 juin 2001 concernant la Phase I d'une évaluation du PRC. La Phase II de l'évaluation sera constituée d'une analyse de rentabilisation; elle sera présentée en janvier 2002.

Le présent rapport examine chacune des composantes de l'initiative, mais envisage aussi l'initiative dans son ensemble. La Section 2.0 présente une analyse conceptuelle, étayée au moyen de renseignements tirés de l'évaluation qui sont liés aux concepts, afin de bien orienter la réflexion sur le PRC et d'établir un contexte d'évaluation clair.

1.2 La nature de l'étude

Au cours de la présente étude, notre perception de la nature de notre travail d'évaluation a évolué. Nous avons constaté que les travaux nécessaires pour répondre aux besoins de la direction ressemblent à ce qu'on appellerait une évaluation « groupée ». Selon Sanders (1997), l'évaluation groupée permet d'évaluer un programme chapeautant des projets exécutés à plusieurs endroits et visant des objectifs communs. Les questions clés de l'évaluation s'inspirent essentiellement des questions importantes d'une évaluation groupée. Les questions suivantes ont orienté notre démarche :

- Quels sont les résultats escomptés à l'égard du PRC?
- Dans l'ensemble, a-t-on obtenu les changements souhaités?
- Quelle est la nature de ces changements? (Comment peut-on faire état de progrès appropriés à l'égard des buts établis?)
- Dans quels types de situations ces changements ont-ils eu lieu? Pourquoi?
- Les réussites et les échecs du programme peuvent-ils nous permettre de tirer des leçons applicables aux initiatives à venir?
- Quels sont les éléments essentiels au maintien des changements souhaités?

Les conclusions, qui se trouvent à la Section 3.0 du rapport, sont présentées en fonction des questions d'évaluation approuvées par le Comité de gestion ministérielle en ce qui concerne la pertinence, l'applicabilité, l'acceptation, l'obtention de résultats et l'efficacité de la gestion.

1.3 Méthodes

L'étude se fonde sur les méthodes suivantes :

- Étude des documents
 - < Entrevues avec les gestionnaires de programme et les intervenants (n=31)
 - < Atelier avec des agents clés du PRC
 - < Sondage par courriel auprès des intervenants (n=85)
 - < Études de cas

(L'annexe G fournit une description plus détaillée des méthodes et des sources de données.)

Le délai de mise en œuvre limité de l'évaluation (trois mois) et la nature complexe de l'initiative (initiative intergouvernementale, interministérielle et pancanadienne horizontale) ont limité la quantité d'informations qu'on a pu recueillir, et une part importante de cette information est de nature anecdotique. L'information relative au rendement qui aurait pu être utilisée dans le cadre de l'évaluation était limitée, car on n'a pas établi un cadre d'évaluation du rendement au moment de la mise en œuvre du PRC, et les tentatives ultérieures pour en établir un n'ont connu qu'un succès modéré.

L'évaluation des composantes Dialogue rural et Projet pilote du PRC en est actuellement à l'étape de la planification.

1.4 L'organisation du rapport

La **section 2.0** du présent rapport vise à orienter la réflexion touchant l'initiative de PRC et à établir un contexte d'évaluation clair. Les sous-sections 2.1 à 2.3 analysent les aspects suivants : contexte de l'évolution des objectifs du PRC; double rôle du PRC, d'une part, à titre d'agent d'exécution de programme, par l'entremise de la composante Projets pilotes, et, d'autre part, à titre d'organisme responsable de la coordination stratégique; gestion et régie de l'initiative. De plus, à la lumière des résultats de l'évaluation, la Section 2.0 laisse croire qu'il faut non pas se contenter d'évaluer l'efficacité de chaque composante du PRC, mais bien envisager l'initiative dans son ensemble. La Section 2.5 fait valoir la nécessité d'examiner le PRC en fonction de ses deux volets, soit le volet local et le volet national – dont l'approche utilisée pour atteindre le but du PRC diffère (approche ascendante et approche descendante).

La **Section 3.0** présente les conclusions de l'évaluation. Ces conclusions, qui concernent le maintien de la pertinence du PRC et l'obtention de résultats, s'assortissent d'une analyse du succès d'ensemble du programme et de chacune de ses composantes. Cette section s'assortit aussi d'une analyse des résultats involontaires du programme et de l'efficacité de la structure de gestion du PRC.

Enfin, la **Section 4.0** du rapport présente les conclusions et les leçons tirées pendant l'évaluation du PRC. Cette section est suivie des annexes, qui contiennent certains des documents pertinents mentionnés dans l'évaluation.

2.0 BROSSER UN PORTRAIT ADÉQUAT DU RENDEMENT DU PRC

2.1 L'évolution du PRC et de ses objectifs

En 1997, le Comité permanent des ressources naturelles diffusait un rapport intitulé *Tenir compte de la réalité rurale* s'assortissant de recommandations liées aux besoins et aux préoccupations des régions rurales. Ce rapport donnait suite au Discours du Trône de 1997, et a mené à l'annonce, en mars 1998, d'un budget de 20 millions de dollars sur quatre ans pour l'initiative de Partenariat rural canadien, qui serait dirigée et coordonnée par le Secrétariat rural d'Agriculture et Agroalimentaire Canada.

Initialement, l'objectif du PRC était défini de façon très générale. Dans la présentation au Conseil du Trésor de mars 1998, on affirmait que le PRC devait [redacted] [exclu conformément à la *Loi sur l'accès à l'information.*] Le document n'établissait aucun mandat, et il n'aurait pas été possible de le faire sans que l'on prenne d'abord connaissance des problèmes propres aux régions rurales du Canada. Par conséquent, les efforts initiaux du PRC consistaient à amorcer un dialogue pancanadien avec les résidents des régions rurales. Le Dialogue, qui s'est tenu du mois de mai à la fin de juillet 1998, avait pour but d'aider le gouvernement fédéral à déterminer et à comprendre le rôle qu'il devait jouer au chapitre des affaires rurales (cette acquisition de connaissances est, de fait, l'un des principaux objectifs initiaux du PRC, même si cela n'est jamais dit explicitement. On a recueilli les commentaires de près de 7 000 Canadiens des régions rurales sur les défis, les priorités et les débouchés liés à leur situation. Les discussions s'inscrivant dans l'Atelier rural national tenu en octobre 1998, au cours desquelles les participants ont cerné 11 domaines susceptibles de faire l'objet de mesures gouvernementales (priorités – voir Annexe D), étaient fondées sur l'information recueillie au cours du Dialogue.

En mai 1999, le PRC émettait son Cadre d'action¹ décrivant les 11 secteurs prioritaires et énonçant l'objectif du PRC, c'est-à-dire de répondre aux besoins des Canadiens vivant en milieu rural en ce qui concerne l'accès aux outils, à l'information, aux compétences, à la science et à la technologie, à l'infrastructure et aux services qui leur permettent de prendre des décisions éclairées, de profiter pleinement des possibilités de développement personnel et communautaire, et de devenir des partenaires à part entière dans l'économie et la société du savoir. Le document prévoyait aussi que le PRC voulait que les citoyens rehaussent leur qualité de vie et reconnaissent les valeurs et les forces du Canada rural.

Cette vision presque universelle exigeait de la coordination entre les ministères et les organismes du gouvernement dans l'ensemble du Canada rural. Il n'existe pratiquement aucun précédent en ce qui concerne l'élaboration des initiatives ou d'un programme qui influe sur un secteur aussi

¹ On peut trouver ce document à l'adresse suivante : http://www.rural.gc.ca/framework_f.phtml

large, du moins à cette échelle. Le PRC a joué un rôle de pionnier avec cette initiative horizontale, c'est-à-dire interministérielle et pancanadienne.

Au cours de la première année, les gestionnaires du PRC, qui avaient déjà décidé que les partenariats seraient essentiels, avaient établi des équipes rurales partout au pays et utilisé la majeure partie du financement pour lancer un ensemble de petits projets pilotes, de concert avec d'autres ministères. Les projets pilotes représentaient 3,5 millions de dollars du budget de cinq millions de dollars pour la première année.

À la lumière des commentaires obtenus à l'occasion du Dialogue et de l'atelier, [redacted] [exclu conformément à la *Loi sur l'accès à l'information.*] trois composantes pour la Phase II : Projets pilotes pour soutenir les projets communautaires qui mettent à l'essai de nouvelles approches du développement communautaire durable; Activités de diffusion, pour veiller à ce que le gouvernement fédéral continue de faire participer les Canadiens du milieu rural aux discussions et à la prise de décisions qui touchent leur avenir; et Recherche et analyse, pour faire en sorte que les recherches et les analyses tiennent toujours compte de la dimension rurale et que les recherches nécessaires soient entreprises. Dans le cadre de la composante Diffusion, le dialogue rural a continué de fournir une voie de communications entre le gouvernement fédéral, les citoyens et les organismes ruraux. La composante Diffusion comprend aussi les Équipes rurales, dont le mandat consiste à promouvoir « l'engagement des citoyens au palier régional ». On trouve maintenant, dans toutes les provinces et tous les territoires, des équipes composées de membres des autres ordres de gouvernement et d'organismes non gouvernementaux. Une composante Communications s'est greffée plus tard aux activités de Diffusion. Enfin, on ne saurait passer sous silence le Groupe de travail interministériel des affaires rurales, établi en 1998 en vue de rassembler les représentants des ministères fédéraux pour discuter de questions touchant le Canada rural.

La « Lentille rurale » a été conçue pour aider les ministères et les organismes fédéraux à comprendre l'impact des politiques proposées et des décisions sur les régions rurales et éloignées du Canada. Cette sensibilisation était fondée sur deux grandes démarches. La première, la « liste de contrôle »² est une liste de questions permettant aux autres ministères gouvernementaux de tenir compte des régions rurales au moment d'élaborer des politiques. L'autre démarche est la lentille rurale, une fonction proactive qui cherchait activement à encourager les autres ministères du gouvernement à tenir compte des régions rurales lorsqu'ils élaborent des politiques.

Le PRC, dont le personnel initial était composé de cinq personnes exerçant leurs activités au sein du Secrétariat rural, compte maintenant plus de 80 employés à Ottawa et dans l'ensemble des provinces et des territoires.

² Ce document peut être trouvé à l'adresse suivante : http://www.rural.gc.ca/checklist_f.phtml

Le poste de Secrétaire d'État (Développement rural) a été créé en 1999; son titulaire est chargé de diriger les initiatives rurales du gouvernement. Plusieurs activités et composantes avaient été établies et relevaient désormais de ce nouveau ministre, mais, même avec un ministre, il n'y avait toujours pas de moyens de s'assurer que les autres ministères et organismes appuieraient les efforts du PRC à l'égard des 11 priorités.

La présente évaluation a permis de conclure que le PRC se concentrait sur deux aspects : sur l'activité locale, grâce aux Projets pilotes et aux Équipes rurales, et sur un ensemble plus général d'objectifs visant tous les programmes et toutes les politiques du gouvernement. Au cours des premières années, les objectifs s'attachaient davantage au développement communautaire rural. Tel qu'énoncés dans un mémoire au ministre de l'Agriculture et de l'Agroalimentaire en 1999,

[redacted]

[exclu conformément à la

Loi sur l'accès à l'information.]

Même si la Lentille rurale se concentrait sur l'échelon national, et que la Phase II s'assortissait désormais d'une composante « Recherche et analyse » et d'une composante « Activités de diffusion », les activités du PRC s'attachaient néanmoins, dans une large mesure, aux projets pilotes. On a signalé, dans la présentation au Conseil du Trésor de 1999, que le

[redacted]

[exclu conformément à la *Loi sur l'accès à l'information.*]

Dans le Rapport annuel de mai 2000, on décrit le PRC comme un programme qui « appuie le développement des collectivités rurales grâce à l'adoption de nouvelles approches pangouvernementales qui répondent aux préoccupations rurales ». Au lieu de mettre l'accent sur le financement, on a réorienté le programme afin qu'il s'attache largement à soutenir le développement des collectivités rurales grâce à la coordination horizontale des politiques, des programmes et des mesures.

2.2 Coordination des politiques et exécution du programme

À l'origine, les projets pilotes étaient gérés par l'entremise des ministères promoteurs, et le financement transitait par ces derniers. Devant les préoccupations du public en matière de contrôle des contributions financières à Développement des ressources humaines Canada (DRHC), à la suite d'une vérification aux conclusions négatives, les ministères se sont montrés réticents à traiter des contributions à l'égard desquelles ils n'avaient aucun pouvoir direct. Le PRC a ensuite établi un système pour gérer et administrer le financement pour tous les projets pilotes. Ce système a été conçu au cours de la deuxième année du programme, et les modalités du programme de contribution pour les Projets pilotes du PRC figuraient dans l'« Annexe B » de

partenariats pour trouver des solutions locales. La Lentille rurale se voulait un mécanisme d'intervention visant à encourager les ministères à tenir compte des effets de leurs politiques et de leurs programmes sur les citoyens vivant en milieu rural.

Toutefois, il est important de signaler que l'existence des projets pilotes et la part importante du financement qui leur est consenti influent sur la façon dont les ministères et les citoyens perçoivent le rôle et le but du PRC : de nombreuses personnes croient que l'initiative est, d'abord, un programme de contribution qui exécute des programmes; ensuite – peut-être – joue-t-elle un rôle de coordination des politiques. La Section 3.2.3, qui se penche sur les conséquences involontaires, examine cette question plus en détail.

2.3 Gestion et régie actuelles du PRC

À la fin des quatre années (2001), la structure de gestion du PRC s'articulait autour de six composantes : Projets pilotes; Recherche et analyse; Communications et diffusion; Lentilles rurales; Dialogue rural; et Partenariats. Chaque composante est dirigée par un gestionnaire à Ottawa et fait l'objet d'une affectation de fonds distincte.

Le Partenariat rural canadien est le fruit de la collaboration de 29 ministères fédéraux avec d'autres ordres de gouvernement, des organismes non gouvernementaux et le secteur privé. Il cherche à atteindre ses buts en travaillant de façon horizontale (initiative panministérielle et pangouvernementale). Même si le PRC est administré par le Secrétariat rural, la relation entre ces deux organismes n'est pas claire. Au cours de l'évaluation, certaines personnes ont décrit le PRC comme faisant partie du Secrétariat rural, alors que d'autres avançaient que le PRC était distinct et qu'il n'était qu'administré par le Secrétariat rural, même si certains agents du Secrétariat travaillaient désormais pour le PRC. Les frontières entre les deux organes ne sont pas claires, et l'interprétation de ce qu'est le PRC et de ce qu'est le Secrétariat rural peut souvent varier d'une personne à l'autre.

Le Secrétariat rural assure une direction et une coordination d'ensemble du PRC. Il offre au gouvernement du Canada un point central pour les partenariats avec d'autres ministères et organismes pour aider à améliorer la qualité de vie dans les régions rurales et éloignées. Le Secrétariat soutient le Secrétaire d'État (Développement rural), l'honorable Andy Mitchell.

Le Partenariat est mis en œuvre par un groupe de travail interministériel (GTI) composé de représentants de 29 ministères et organismes fédéraux et d'Équipes rurales de chaque province et territoire. Le GTI est l'instrument clé dont se sert le Secrétariat rural pour coordonner les travaux du gouvernement fédéral dans le domaine du développement rural. Il se réunit à intervalles réguliers pour échanger des renseignements et voir à ce que tous les ministères travaillent à l'unisson dans le cadre du Partenariat rural canadien.

Ce partenariat assure aussi une présence à l'échelon local, par l'entremise des Équipes rurales d'agents fédéraux dans toutes les provinces et dans tous les territoires. Grâce aux Équipes

rurales, dont l'évolution mène au recrutement d'autres ordres de gouvernement et d'intervenants clés, le PRC invite les intervenants à participer à la création de partenariats, de réseaux et d'alliances pour se pencher sur d'importants enjeux touchant les régions rurales. La composition des équipes rurales des provinces et des territoires varie.

2.4 Comprendre le PRC

Les résultats de l'évaluation laissent croire qu'il faut se garder d'évaluer uniquement l'efficacité de chaque composante du CRP et examiner aussi les initiatives dans son ensemble. On peut constater que l'initiative a deux volets – le volet local et le volet national – dont les moyens utilisés pour atteindre les buts du PRC sont différents (démarche ascendante et démarche descendante). Les diverses composantes contribuent à ces deux volets, et les volets interagissent.

La « chaîne des résultats » (plus bas) décrit plus en détail la logique utilisée par le programme pour atteindre ses buts en mettant en œuvre ses activités. Ce modèle logique est fondé sur les discussions tenues à l'occasion d'un atelier des gestionnaires du PRC les 10 et 11 septembre 2001. Le modèle se distingue par le fait que le lien logique entre les « Ressources » et les « Résultats finaux » a été séparé en deux volets, qu'on pourrait qualifier de « national » (démarche « descendante ») et « local » (démarche « ascendante »).

Le volet national tente d'exercer une influence sur les politiques, les programmes, les services et les règlements de tous les ministères fédéraux pertinents afin qu'on se montre plus conscient des besoins et des préoccupations des régions rurales et éloignées et qu'on fasse preuve de souplesse. Le volet local tente de renforcer la capacité à l'échelon local afin que les collectivités et les groupes ruraux et éloignés puissent tirer avantage des occasions offertes par ces politiques, programmes, services et règlements pour trouver des solutions locales à des problèmes locaux, de façon à promouvoir le développement économique et social dans leur région. Ensemble, ces deux volets devraient permettre aux Canadiens des régions rurales et éloignées de participer pleinement à la prospérité du Canada et de tirer avantage de ses retombées. Il est important de signaler que les volets local et national ne sont pas indépendants : ni l'un ni l'autre n'obtiendrait les résultats escomptés lorsqu'utilisés seuls. Le renforcement des capacités locales en matière de développement rural tient à des services, à des politiques et à des programmes appropriés, et les politiques, les programmes et les buts nationaux (même s'ils tiennent compte des réalités des régions rurales et éloignées) doivent être accompagnés par des initiatives locales de développement rural pour qu'on obtienne une intégration efficace de l'économie rurale/éloignée dans la prospérité d'ensemble du Canada.

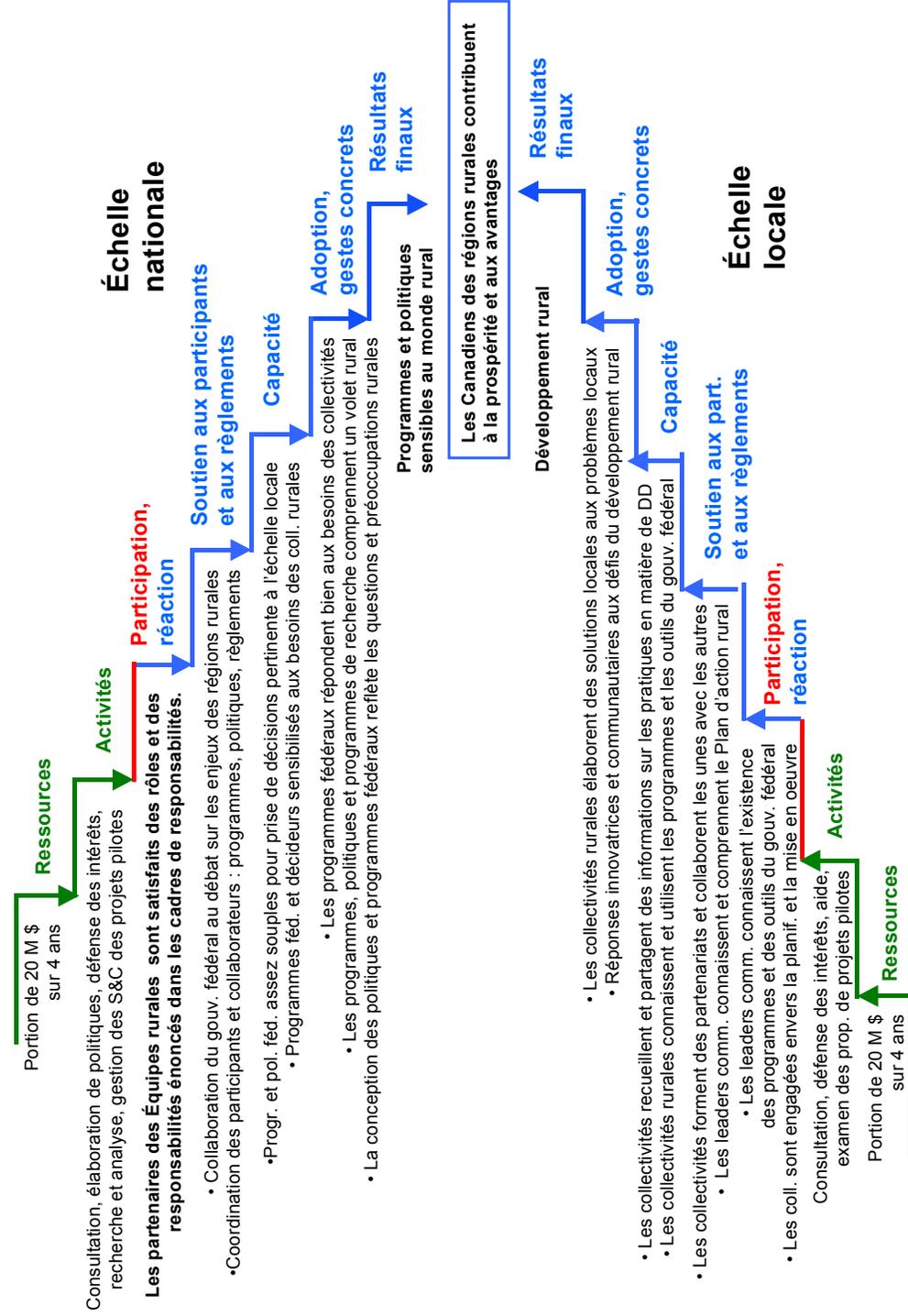
Cette « participation des Canadiens des régions rurales et éloignées à la prospérité canadienne et au partage des richesses » est le nouvel objectif du PRC, bien qu'officieux, établi à l'occasion de l'atelier tenu en septembre. Cependant, cet objectif doit aussi être décrit en termes précis et concrets. Il faut établir des indicateurs de rendement particuliers qui permettront de mesurer les progrès réalisés en vue d'atteindre cet objectif.

Ce point est soulevé dans le *Rapport du vérificateur général du Canada* (décembre 2000), où l'on utilise le PRC comme étude de cas au Chapitre 20, intitulé « La gestion des questions horizontales axées sur les résultats ». L'étude relève quatre critères que le VG considère comme des « éléments clés » du succès de la gestion horizontale des programmes et des politiques. Même si le PRC a obtenu d'excellentes notes au chapitre de la coordination et du leadership, on a signalé qu'il n'était pas doté d'un cadre redditionnel, et qu'au moment de la publication du rapport³, on ne faisait que commencer à élaborer un cadre redditionnel en matière de rendement. Une stratégie d'information et de rapport sur le rendement contribuera à clarifier les rôles et les responsabilités du ministère participant, et à favoriser la compréhension collective des résultats obtenus par les deux volets de l'initiative. Cette question est analysée plus en détail dans la Section 3.4, Efficacité de la gestion.

³ Rapport du vérificateur général du Canada – décembre 2000. Pièce 20.9, Chapitre 20, page 29.

Le Partenariat rural canadien — Chaîne des résultats

Créée par PMN pour le Secrétariat rural, septembre 2001



Composantes du PRC

Lentille rurale

Communications et diffusion

Recherche

Partenariats/GTI

Dialogue Rural

Projets pilotes

Partenariats/Équipes rurales

2.5 Indicateurs de progrès appropriés pour le PRC

Toute évaluation du PRC, y compris la présente évaluation, doit tenir compte du processus qui occasionne le changement et les étapes que cela suppose. Puisque le PRC est un mécanisme qui vise à amorcer et à favoriser le changement, on ne peut s'attendre à ce qu'il produise des résultats immédiats : les mécanismes horizontaux doivent être perfectionnés afin qu'on établisse les fondations du changement, et il faut mettre le temps et l'effort nécessaires pendant toutes les étapes du perfectionnement, tel que décrit dans la chaîne des résultats de la page précédente.

Ainsi, lorsqu'on tente de déterminer si le Partenariat rural canadien est une « réussite », il est important de tenir compte de l'état d'avancement au chapitre de la conception des programmes. On ne peut simplement utiliser l'objectif initial, car il est assez évident que l'investissement de 20 millions de dollars est susceptible « d'affermir l'engagement du gouvernement fédéral auprès des collectivités rurales ». Mais cela ne nous apprend rien sur le PRC. Il est donc plus indiqué de se demander si l'initiative a rejoint son public cible et si celui-ci participe. Remarque-t-on de l'engagement et du soutien? Les règles, les pratiques et les politiques des partenaires et des établissements ont été adaptées aux enjeux et aux préoccupations des régions rurales, lorsque cela était possible. Il faut prendre ces mesures initiales et obtenir ces résultats préliminaires afin de jeter les bases permettant d'obtenir des résultats à long terme, comme des changements de comportement et des pratiques qui mèneront à la réalisation de l'objectif de l'initiative et l'obtention des résultats escomptés. À cet égard, le terme « progrès » est probablement plus indiqué que le terme « réussite ».

3.0 CONSTATATIONS

3.1 Pertinence

Les objectifs du PRC sont-ils pertinents? Sont-ils conformes à l'orientation du gouvernement fédéral?

Observation

L'objectif du PRC a toujours été défini de façon très générale, en particulier au début. [redacted]

[redacted] [exclu conformément à la *Loi sur l'accès à l'information.*] Au stade préliminaire d'une telle initiative, c'est l'objectif le plus précis qu'on puisse obtenir. Toutefois, il s'agit non pas vraiment d'un objectif, mais d'une intention, ou d'un moyen d'atteindre une fin. On peut affirmer que toute dépense renforce l'engagement, mais à quelles fins? Il est donc difficile de cerner les objectifs du PRC, car aucun objectif unique n'a été énoncé clairement, même si l'articulation des objectifs a évolué avec l'initiative :

- [redacted] [exclu conformément à la *Loi sur l'accès à l'information.*] (Présentation au Conseil du Trésor, 1999)
- Le PRC « appuie le développement des collectivités rurales grâce à l'adoption de nouvelles approches pangouvernementales qui répondent aux préoccupations rurales ». (Rapport annuel, mai 2000)
- « Depuis le début, nos principaux objectifs sont de rapprocher le gouvernement fédéral et les régions rurales et éloignées et de renforcer leurs assises économiques et sociales » (ministre de l'Agriculture, Rapport annuel, 2001).
- Certains objectifs décrits dans le Cadre d'action montrent que l'accès est un facteur clé. (Voir la note n° 1, à la page 3).

Il y a aussi les objectifs récemment définis à l'occasion de l'atelier de gestion du PRC tenu en septembre 2001, notamment ceux qui concernent les deux volets. Le volet national tente d'exercer une influence sur les politiques, les programmes, les services et les règlements de tous les ministères fédéraux pertinents afin de les sensibiliser aux besoins et aux préoccupations des régions rurales et éloignées et de les encourager à en tenir compte. Le volet local tente de renforcer la capacité à l'échelon local (en partie grâce à la coordination d'activités fédérales) afin que les collectivités et les groupes des régions rurales et éloignées puissent tirer avantage des occasions offertes par ces politiques, programmes, services et règlements et trouver des solutions locales à des problèmes locaux et, par conséquent, promouvoir le règlement économique et social de leurs collectivités.

La présente évaluation utilisera ces derniers objectifs du PRC afin d'évaluer la pertinence et l'efficacité du programme.

À la lumière des objectifs des deux volets du programme, on peut affirmer que le PRC cherche à réaliser son mandat d'une façon appropriée et conforme aux politiques et méthodes du gouvernement fédéral en matière d'affaires rurales. De plus, le recours aux consultations et l'adoption d'une approche horizontale pour la gestion du dossier rural est conforme aux méthodes gouvernementales actuelles en matière de programmation. L'initiative s'est révélée novatrice à l'égard de certains aspects touchant ces méthodes, et cette expérience pourrait être utilisée pour approfondir la compréhension de telles initiatives fédérales à l'avenir.

Constatations

- Le PRC a été clairement associé à une priorité du gouvernement du Canada à l'occasion du Discours du Trône de 1996 (améliorer le bien-être des Canadiens vivant en milieu rural).
- Le Bureau du Vérificateur général déclare ce qui suit dans la Partie II du Chapitre 20 de son rapport pour 2000 : « Il arrive souvent que les engagements du gouvernement fédéral pris à l'égard des Canadiens concernent des questions à large portée. Par exemple, dans les derniers Discours du Trône, il a promis d'améliorer le bien-être des citoyens des régions rurales, de favoriser l'intégration des personnes handicapées [...] Ce sont là des questions horizontales, qui franchissent les limites ministérielles, et qui traduisent la grande vision du gouvernement sur l'avenir du Canada⁴. On a retenu le PRC pour les études de cas touchant la gestion horizontale, car « la plupart [des initiatives] sont des questions de longue date, représentent des priorités claires du gouvernement et sont assorties d'objectifs bien définis⁵ », et l'étude de ces cas offrait la possibilité de tirer certaines leçons.
- L'approche de collaboration horizontale adoptée par le PRC, par l'entremise des groupes de travail interministériels, des Équipes rurales et de ses composantes, est conforme aux méthodes du gouvernement pour aborder des questions stratégiques qui transcendent les frontières ministérielles. En faisant participer des partenaires à une initiative horizontale, le gouvernement cherche à mieux gérer les activités pangouvernementales. Le PRC fait partie d'un certain nombre d'initiatives horizontales comprenant l'initiative sur les Services à l'enfance, la Table ronde nationale sur l'environnement et l'économie, et l'Initiative de lutte contre la violence familiale.
- Les partenariats avec les équipes rurales, le Dialogue rural permanent avec les Canadiens vivant en milieu rural, et l'approche adoptée dans le cadre de la composante Projets pilotes sont autant de mesures qui soutiennent l'engagement du gouvernement fédéral, énoncé dans le rapport *Tenir compte de la réalité rurale*, à faciliter l'application de solutions locales à des problèmes locaux.

⁴ *Ibid.* Chapitre 20, page 20-26, paragraphe 20.106

⁵ *Ibid.* Page 20-27, paragraphe 20.114

- À l'occasion de l'atelier qui s'est tenu les 10 et 11 septembre, les gestionnaires du PRC ont reconnu qu'il importait d'articuler clairement les objectifs du PRC, et ont lancé une initiative à cette fin.

Conclusion

Le PRC a toujours exercé ses activités en fonction d'un mandat initial très large. Néanmoins, l'initiative prend des mesures indiquées pour réaliser son mandat conformément aux politiques et approches actuelles du gouvernement fédéral relatives aux affaires rurales, à l'utilisation de mécanismes de consultation et à l'adoption d'une méthode horizontale de gestion du dossier rural.

Le PRC est-il encore pertinent?

Observation

C'est dans les 11 priorités énoncées à l'automne 1998 (voir l'Annexe D) qu'on a articulé pour la première fois les besoins liés aux préoccupations des régions rurales. À la lumière de ces priorités, on peut affirmer que le PRC a toujours sa raison d'être et qu'il sera pertinent jusqu'à ce que les ministères tiennent compte de façon routinière des enjeux ruraux et que les Canadiens des régions rurales et urbaines jouissent des mêmes occasions de participer et de contribuer à la prospérité canadienne. Le PRC s'est doté d'un mécanisme qu'on estime efficace et qui suppose la participation d'un nombre important de ministères fédéraux à ses activités.

Constatations

- Le taux de chômage est généralement plus élevé dans les régions rurales et éloignées que dans les régions urbaines, les revenus y sont souvent plus bas, et l'accès aux programmes et services est inférieur. Jusqu'à ce que ces indicateurs socio-économiques et d'autres indicateurs comparables ne montrent une amélioration, le gouvernement devra se doter d'initiatives comme le PRC pour faciliter ses activités et d'autres activités visant à réduire l'écart entre le Canada urbain et le Canada rural.
- Dans le cadre du sondage mené en mars 2001 par Léger Marketing, on a conclu qu'une forte majorité de répondants (85 %) convenaient que le gouvernement du Canada devrait être doté de programmes spécifiques visant à soutenir les collectivités rurales (seulement 11 % des répondants n'étaient pas d'accord)⁶.
- Les entrevues ainsi qu'un sondage mené auprès des membres des équipes rurales laissent croire que le PRC répond à un besoin constant au chapitre de la sensibilisation aux enjeux et aux préoccupations des régions rurales et de la coordination des activités liées aux régions rurales;

⁶ On peut trouver ce rapport à l'adresse suivante : http://www.rural.gc.ca/publications/leger/leger1_f.phtml

- Dans une version préliminaire du *Rapport annuel* de 2001, le ministre de l'Agriculture reconnaît ce qui suit : « Nous avons eu des réussites remarquables, mais il y a encore beaucoup de travail à faire pour veiller à ce que les Canadiens des collectivités rurales et éloignées jouissent des mêmes occasions que les gens de la ville afin d'accroître leur qualité de vie au 21^e siècle. »
- Les entrevues menées auprès d'agents de ministères du gouvernement fédéral laissent croire que de nombreux ministères ne participent pas pleinement au dialogue sur les affaires rurales, n'ayant pas intégré le point de vue rural à l'élaboration des politiques. Même si on estime que la Lentille rurale a permis des progrès à cet égard, et que les ministères ont entrepris un dialogue à l'échelle locale, il faudra travailler davantage pour que l'on tienne compte automatiquement des enjeux ruraux. Selon certains répondants, le manque d'intérêt de la haute direction empêche les ministères de se pencher sur les enjeux ruraux d'une façon uniforme et permanente.
- À l'heure actuelle, 29 ministères participent aux consultations et aux activités du PRC. On estime qu'aucun autre mécanisme n'offre une participation aussi large aux activités touchant les enjeux ruraux (c'est-à-dire coordonner les activités fédérales liées aux enjeux ruraux à l'échelon local et veiller à ce que l'on tienne compte des enjeux ruraux à l'échelon national).

Conclusion

Le PRC a encore sa raison d'être, et son existence s'imposera jusqu'à ce que les objectifs du PRC, tels que définis à l'occasion de l'atelier tenu en septembre (les ministères tiennent toujours compte des enjeux ruraux, et les Canadiens des régions rurales et urbaines ont les mêmes occasions de participer et de contribuer à la prospérité canadienne), soient réalisés. Le PRC est doté d'un mécanisme qui est perçu comme efficace et qui suppose la participation d'un nombre important de ministères fédéraux à ces activités.

Les composantes actuelles du PRC (par exemple : Lentille rurale, Dialogue rural, Recherche, Communication et diffusion, et Projets pilotes) sont-elles conformes au mandat du PRC? Ont-elles encore leur raison d'être?

Observation

Les diverses composantes du PRC contribuent à la fois au volet Visibilité/sensibilisation fédérale et au volet Développement rural du mandat. Nombre des composantes doivent être utilisées en combinaison (comme Lentille rurale, la Recherche et l'analyse, le Dialogue rural), et le fait de traiter ces composantes non pas comme les dimensions d'un processus, mais bien comme des composantes distinctes, peut réduire leur efficacité (voir la Section 3.3, Efficacité de la gestion).

Constatation

- Le ministre de l'Agriculture a décrit le mandat du PRC de la façon suivante : « Depuis le début, nos principaux objectifs sont de rapprocher le gouvernement fédéral et les régions rurales et éloignées et de renforcer leurs assises économiques et sociales. » (Version provisoire du *Rapport annuel*, 2001).
- Chacune des composantes contribue, à sa façon, à la réalisation de ce mandat :

Lentille rurale

(Description et objectif : cette composante surveille les politiques et les programmes des autres ministères fédéraux et prend des mesures afin qu'on tienne compte des enjeux ruraux dans le cadres de ces initiatives. En faisant participer les autres ministères du gouvernement fédéral au processus d'élaboration des politiques, la Lentille rurale contribue aux efforts pour veiller à ce qu'on tienne compte des répercussions économiques et sociales sur le Canada rural.)

- Les agents du gouvernement fédéral qui ont été interrogés ont déclaré que les responsables de l'élaboration des politiques ministérielles, à l'exception de ceux des organismes de développement régional (APECA, FedNord, DEO), n'envisagent pas automatiquement les enjeux ruraux au moment d'élaborer des politiques ou des programmes.
- Il faut maintenir la Lentille rurale jusqu'à ce que les artisans des politiques et les concepteurs de programme fédéraux tiennent compte automatiquement des enjeux ruraux.

Dialogue rural

(Description et objectif : Cette composante aide à établir les priorités et les indicateurs de réussite du PRC en déterminant sur quels aspects du développement communautaire il faut se pencher. Le Dialogue procure une rétroaction cruciale à la composante Lentille rurale et à l'élaboration des politiques gouvernementales – les consultations initiales, y compris l'Atelier rural nationale de 1998, ont permis de cerner les onze secteurs prioritaires sur lesquels le GTI et les équipes rurales orienteraient leurs efforts. Grâce à la consultation permanente des citoyens, le Dialogue permet de veiller à ce que le programme fédéral de développement rural soit axé sur le citoyen. On examine actuellement l'évolution des effets de cette composante au cours des deux dernières années.)

- Pour coordonner l'action des ministères à l'égard d'enjeux spécifiques, il faut d'abord définir clairement les besoins des collectivités.
- Afin de poursuivre cette coordination stratégique efficace, le PRC devra suivre l'évolution des enjeux stratégiques touchant les Canadiens vivant en milieu rural, de sorte que le Dialogue aura toujours sa raison d'être.
- Selon les résultats d'un sondage mené pour le PRC en mars 2001 par la maison Léger Marketing, les Canadiens vivant en milieu rural sont intéressés à ce qu'on les consulte et à

ce qu'on les invite à prendre part au processus décisionnel (79 % des répondants estiment que la consultation publique est importante).

Recherche et analyse

(Description et objectif : cette composante fournit les données empiriques qui permettent de prendre des décisions stratégiques éclairées et soutient la réalisation du mandat fédéral au chapitre de la sensibilisation aux enjeux ruraux et du développement rural. La composante Recherche cofinance des études, des analyses et des enquêtes avec d'autres ministères afin de favoriser une meilleure compréhension des enjeux et des tendances en matière de développement rural.)

- Selon les entrevues réalisées avec des gestionnaires de Santé Canada et de Statistique Canada, la relation du PRC avec le Bureau de la santé rurale et Statistique Canada aide à procurer du soutien financier et intellectuel à la recherche touchant les enjeux ruraux.
- Il faudra continuer d'obtenir de l'information précise et à jour afin de promouvoir et de cerner efficacement les enjeux ruraux. Grâce à des partenariats et à ses propres recherches, la composante Recherche et analyse fournit de l'information utile au PRC.

Communications et diffusion

(Description et objectif : Cette composante est le mécanisme grâce auquel on diffuse l'information sur les initiatives et les programmes fédéraux dans les régions rurales et éloignées, et qui fournit de l'information aux décideurs sur les régions rurales/éloignées du Canada.)

- Par la nature même de ses activités, cette composante est pertinente au mandat qui consiste à « rétablir la communication entre le gouvernement fédéral et les Canadiens des régions rurales et éloignées ».
- Il faut continuer de mettre en commun les résultats des projets pilotes, des recherches et des autres initiatives rurales canadiennes qui réussissent, au moyen d'un processus de transfert technologique. Toutefois, aucune unité de la composante Communication n'a de mandat officiel pour entreprendre cette tâche, même si le personnel des Communications a, dans une certaine mesure, intégré cette responsabilité à ses activités quotidiennes. Par conséquent, les activités de la composante Communication et diffusion vont au-delà de la simple fourniture d'information et des relations publiques.

Projets pilotes

(Description et objectif : cette composante fournit un moyen de trouver de nouvelles façons novatrices de promouvoir le développement communautaire. Les projets pilotes jettent les bases pour la communication des leçons tirées et des pratiques exemplaires entre les collectivités qui appliquent de nouvelles idées en matière de développement communautaire. Les projets de développement communautaire recourent au cofinancement et misent sur les

partenariats entre les gouvernements fédéral et provinciaux, les administrations locales, les citoyens, les entrepreneurs, les organismes non gouvernementaux et le secteur privé. On planifie actuellement une évaluation des projets pilotes mis en œuvre au cours des trois dernières années.)

- L'enquête menée auprès des membres des équipes rurales révèle que les projets pilotes constituent l'aspect du PRC que les gens associent le plus au programme.
- Plusieurs personnes interrogées et plusieurs répondants au sondage ont révélé que les projets pilotes contribuent à la réalisation des deux aspects du mandat de diverses façons : d'une part, la composante favorise le partenariat et encourage les divers intervenants (les gouvernements fédéral et provinciaux et les organismes non gouvernementaux) à participer au développement rural; d'autre part, ils servent de carrefour pour la collaboration et l'échange d'informations entre les ministères gouvernementaux.
- L'évaluation formative (menée par DRHC) de l'équipe rurale du partenariat rural canadien de la Colombie-Britannique a permis de conclure que l'un des avantages de la participation au PRC tient au fait que les projets pilotes contribuent à « l'obtention de résultats qui ne pourraient être obtenus autrement⁷ »
- L'évaluation de la première année de la composante Projet pilote (voir l'Annexe H) par Japa⁸ a permis de conclure que les projets reflétaient une connaissance profonde des besoins des collectivités visées, qu'on mettait l'accent sur les collectivités locales afin de cerner les besoins et de proposer des solutions, et que les projets étaient considérés comme une approche efficace en matière de développement communautaire.
- Même si l'on perçoit les projets pilotes comme utiles au développement local et comme une réponse à un besoin permanent, l'absence de diffusion des résultats (voir la section Communications plus haut) réduit leur capacité de réaliser le volet du mandat qui consiste à favoriser l'adoption de méthodes novatrices en matière de développement rural.

Conclusion

Bien que les diverses composantes du PRC contribuent à la réalisation du mandat, certaines contribuent au volet Sensibilisation/visibilité fédérale du mandat, alors que d'autres contribuent au volet Développement rural. De nombreuses composantes fonctionnent de façon combinée (comme la Lentille rurale, la Recherche et l'analyse et le Dialogue rural), et le fait de les traiter comme des composantes distinctes (au lieu de les considérer comme des dimensions d'un processus unique) peut occasionner un « fractionnement » de ressources du PRC qui pourraient être plus efficaces lorsque combinées.

⁷ DRHC, « A Formative Review and Evaluation of the Canadian Rural Partnership's Rural Team BC, Assessing the Effectiveness of the Collaborative Partnership Process and Identifying Impacts of Collaboration – A summary Report », Septembre 2001.

⁸ Évaluation menée par Japa International Ltd, dont le rapport a été déposé en juillet 2001.

De façon générale, l'étude de cas sur les services à large bande (voir l'Annexe A) révèle que le modèle à composantes multiples du PRC est susceptible de rassembler un certain nombre de type d'activités qui contribuent à la réalisation de l'ensemble des objectifs. L'étude de cas porte à croire que les diverses composantes du PRC contribuent au résultat d'ensemble : la Lentille rurale a permis de sensibiliser les membres du Groupe de travail sur les services à large bande à l'intérêt des régions rurales et éloignées du Canada pour ce secteur; le Dialogue a montré que les Canadiens des régions rurales s'intéressent à cette initiative et a permis au Groupe de travail de prendre connaissance de commentaires et d'idées utiles de la part des citoyens des régions rurales; et la composante Recherche et analyse a procuré de l'information contextuelle et du soutien à l'intervention du PRC. Toutes ces activités ont contribué à sensibiliser davantage les membres du Groupe de travail afin que ces derniers tiennent compte des enjeux ruraux. Dans le rapport du Groupe de travail, le point 1.2 du Plan d'action pour assurer l'accès de tous les Canadiens aux services à large bande d'ici 2004 précise qu'il faut en priorité brancher les Premières nations, les Inuits et les Canadiens des régions rurales et éloignées à un réseau à large bande et que ces groupes « devraient avoir accès aux services à large bande à un prix raisonnablement comparable à ceux pratiqués dans les régions plus densément peuplées ».

3.2 Obtention de résultats

3.2.1 Succès d'ensemble de l'initiative du PRC

Observation

Le PRC réalise des progrès en ce qui concerne l'atteinte de ses buts (par exemple : veiller à ce que les ministères tiennent automatiquement compte des enjeux ruraux et à ce que les Canadiens des régions rurales et urbaines jouissent des mêmes occasions de participer et de contribuer à la prospérité canadienne), mais ces progrès sont préliminaires.

Constatations

- Les activités du PRC ont permis aux ministères fédéraux membres des équipes rurales d'acquérir des connaissances sur le Canada rural qui s'inscrivent dans une courbe d'apprentissage prononcée pour les gestionnaires de programmes et les membres des équipes.
- Les équipes rurales gagnent en cohésion, mais les progrès se poursuivent — les rôles continuent de se définir, et les méthodes évoluent. Certaines équipes (C.-B. et Québec) se sont soumises à une évaluation indépendante de leurs travaux. La plupart des équipes ont élaboré un plan de travail, et les autres comptent en faire autant.
- Il y a certaines indications de collaboration et de sensibilisation interministérielle nationale (par l'entremise du GTI et de ses sous-comités, par exemple), mais il y a encore du travail à faire pour atteindre l'étape de l'adoption/des gestes concrets (voir la Chaîne des résultats à la section 2.4), où les résultats souhaités se manifestent.
- On a clairement réalisé des progrès à l'égard de la Chaîne des résultats aux étapes « Participation/réaction » et « Soutien aux participants et aux règlements » (voir la Chaîne

des résultats), et on constate de plus en plus que des changements au chapitre des comportements ou des pratiques renforcent les « capacités » et, occasionnellement, l'étape « Adoption/gestes concrets ».

- Par exemple, à l'étape « Participation/réaction », la participation soutenue des représentants communautaires et des citoyens aux activités du Dialogue rural des quelque 7 000 personnes qui ont répondu à l'appel initial du Dialogue en 1998, jusqu'à la présence et à la participation soutenue de presque 500 Canadiens des régions rurales à la Conférence rurale nationale, tenue à Magog, en passant par le sondage de l'équipe rurale de l'Alberta (juillet 2001) et la conférence de Chapleau (janvier 2001) dans le Nord de l'Ontario laissent croire que les partenaires du PRC et les membres des équipes rurales favorisent l'engagement permanent des citoyens et des intervenants.
- Pour ce qui est de l'étape « Soutien aux participants et aux règlements », un participant au sondage — comme le font souvent les membres des équipes rurales qui participent aux sondages et aux entrevues — a déclaré : « Dans certaines régions, cela a été efficace. Le fait de rassembler plusieurs partenaires pour défendre une cause commune est avantageux et renforce la capacité dans la région. » La composante Recherche et analyse, par exemple, a versé des fonds qui ont mené directement à une croissance des activités de recherche et d'analyse de Statistique Canada touchant les enjeux ruraux.
- La mise en commun des résultats de recherche et de l'information et les composantes du PRC témoignent de la validité de l'étape « Soutien aux participants et aux règlements » — cette forme de soutien organisationnel interne explique en partie comment le PRC a pu influencer sur les travaux du Groupe de travail sur les services à large bande. Le personnel de l'unité de recherche assure une liaison auprès des conseillers ruraux principaux et des équipes rurales dans chaque région afin de mieux connaître les besoins en matière de recherche et de collaborer dans des initiatives de recherche plus larges.
- De plus, le Service canadien de l'information rurale (SCIR), élément s'inscrivant dans les efforts d'information et de diffusion, a joué un rôle important au chapitre du soutien des besoins du PRC en matière de diffusion de l'information (y compris le site Web rural) et a directement contribué aux activités permanentes du Dialogue. Cette initiative a reçu du financement de Gouvernement en direct pour la conception du portail des Services aux régions rurales et isolées, qui soutiendra la diffusion d'informations et de connaissances pour le PRC et le gouvernement fédéral. Le succès remporté par le PRC au chapitre de la promotion de la perspective rurale auprès du Groupe de travail sur les services à large bande ainsi que l'affectation spécifique de fonds pour l'infrastructure rurale dans le cadre du programme Travaux d'infrastructure du Conseil du Trésor, sont autant d'exemples de réussite aux étapes « Capacité » et « Adoption/gestes concrets » de la chaîne des résultats. De plus, au cours d'une entrevue, un agent du ministère des Affaires étrangères et du Commerce international a révélé que son ministère a communiqué avec un gestionnaire du PRC afin de discuter de l'incidence des négociations commerciales internationales sur le Canada rural. L'agent du MAECI avait été sensibilisé à la question grâce aux activités de diffusion du PRC.

Conclusion

Le PRC fait des progrès à l'égard des étapes inférieures de la Chaîne des résultats qui concernent le renforcement du soutien des partenaires et la promotion de la participation des partenaires et des citoyens à l'examen des enjeux ruraux (voir la Chaîne des résultats à la section 2.4). Ces réussites constituent un bon début pour l'initiative, car les réussites touchant les étapes « Capacité » et « Adoption/gestes concrets » tiennent généralement à la solidité des fondations établies par les étapes inférieures de la Chaîne des résultats. Cette tendance à obtenir initialement des résultats à l'égard des étapes inférieures de la chaîne est typique des initiatives et des programmes qui sont relativement nouveaux.

Observation

La gestion horizontale est une approche nouvelle et difficile.

Constatations

- L'absence de mécanismes redditionnels officiels, en particulier aux échelons ministériels supérieurs, a limité la participation des autres ministères. Autrement dit, les ministres ne disent pas à leurs sous-ministres qu'ils sont responsables de contribuer aux résultats du PRC. Le Rapport du vérificateur général (2000) contient la déclaration suivante : « Les ministères que nous avons étudiés estiment important que les hauts fonctionnaires signent des ententes de manière à bien connaître les engagements que leur ministère a pris. Certes, les ententes entre partenaires ne garantissent pas le succès, mais elles servent à préciser les responsabilités et les attentes⁹. » Le rapport fait aussi état de progrès réalisés dans le secteur rural, mentionnant que « les partenaires [...] du Partenariat rural canadien était en train d'élaborer des cadres détaillés de rapport » même si un cadre redditionnel officiel n'avait pas encore été élaboré.
- Le PRC a exercé une certaine influence sur les politiques et les programmes élaborés par les organismes centraux à Ottawa, mais son influence sur l'élaboration des politiques ministérielles est limitée. Par exemple, grâce au PRC, le Groupe de travail sur les services à large bande tient compte des préoccupations des régions rurales et éloignées, et des sommes ont été spécifiquement affectées aux collectivités rurales/éloignées dans le cadre du programme Travaux d'infrastructure.
- Les ministères ne perçoivent pas encore l'élaboration de politiques comme une activité horizontale. Ils sont susceptibles de recueillir les commentaires d'autres ministères gouvernementaux par l'entremise de comités interministériels, mais, au bout du compte, c'est la haute direction du ministère qui établit les politiques. La politique du PRC semble consister à cerner les préoccupations des régions rurales et à repérer les activités des ministères qui y sont liées. Malheureusement, il ne s'agit que de suggestions dans le cadre d'un processus

⁹ Vérificateur général du Canada, *op cit.*, page 20-31, paragraphe 20.139.

ministériel d'élaboration des politiques : puisque ce processus n'est pas encore réellement collectif, on ne peut rendre les programmes « horizontaux ».

Conclusion

Même si la gestion horizontale est difficile, le PRC a tout de même connu des réussites mineures au chapitre de l'engagement des partenaires. Toutefois, l'initiative devra se doter de cadres redditionnels officiels afin d'exercer une influence accrue sur la haute direction des ministères et de participer davantage aux cadres de planification et de reddition de comptes, en particulier pour les Équipes rurales.

Observation

Les deux volets du PRC pourraient tirer avantage d'une intégration et d'une interaction accrues.

Constatations

- À l'échelon régional/local, les Équipes rurales font la promotion des enjeux et des préoccupations des régions rurales, mais il semble plus difficile de sensibiliser les échelons hiérarchiques ministériels supérieurs à ces questions.
- Les conseils fédéraux¹⁰ offrent l'occasion de conjuguer les efforts nationaux et régionaux du gouvernement fédéral. Pour l'instant, les rapports entre les conseils fédéraux et les Équipes rurales varient considérablement, car certaines Équipes travaillent en étroite collaboration avec les conseils, alors que d'autres n'entretiennent aucun lien.
- Les politiques de programme pour les régions, souvent établies par l'administration centrale, ne favorisent pas toujours la collaboration. Le processus décisionnel au sein du PRC est considéré comme centralisé à Ottawa/à l'administration centrale. Cette préoccupation a été soulevée par un grand nombre de répondants du sondage et de personnes interrogées qui souhaitaient une plus grande autonomie décisionnelle pour les Équipes rurales.
- L'évaluation de l'Équipe rurale de la Colombie-Britannique a permis de conclure que « le leadership de l'échelon national est intermittent, et la prise de décisions et leur communication au personnel sur le terrain se font trop lentement », et que « même si les contributions sont reconnues, on se dit préoccupé par le niveau d'acceptation de la contribution locale/régionale; les activités du PRC sont censées mettre l'accent sur les aspects ruraux, mais elles ont davantage tendance à être dirigées centralement¹¹ ».

¹⁰ Les conseils régionaux de hauts fonctionnaires fédéraux (conseils fédéraux), auxquels siège le cadre le plus haut placé de chaque ministère et organisme fédéral d'une région donnée, tiennent régulièrement des rencontres afin de mettre l'information en commun. Leurs activités sont coordonnées par le Conseil du Trésor.

¹¹ DRHC. *Op. Cit.*

Conclusion

La coordination des communications et de la prise de décisions entre les équipes rurales et l'administration centrale pourraient être améliorées.

Observation

Il existe certains obstacles au progrès du PRC.

Constatations

- La haute direction des ministères fédéraux, à l'échelon régional et à l'administration centrale, montre peu d'engagement envers le PRC. Cela tient peut-être au manque d'information, à la faible priorité qu'y accordent les ministres, à l'incapacité des cadres supérieurs d'intégrer le PRC à leur cadre redditionnel, aux difficultés liées au traitement horizontal des enjeux, et (ou) au niveau relativement faible de financement lié à l'initiative.
- « Le PRC ne semble pas avoir fait une grosse impression sur les échelons supérieurs des ministères. Peut-être la Lentille rurale n'est-elle pas appliquée à cet échelon, car il n'y a ni carotte ni bâton pour partir le bal. »
Répondant, sondage par courriel
- Nombre de répondants et de personnes interrogés estiment que les ressources affectées au PRC sont insuffisantes, et, bien souvent, les membres des Équipes rurales n'obtiennent pas de leur ministère le temps et les ressources nécessaires pour effectuer le travail lié au PRC qui s'ajoute à leurs responsabilités au sein du Ministère. Par conséquent, le PRC se fie actuellement sur la bienveillance et l'engagement de son personnel et de ses partenaires. L'évaluation de l'Équipe rurale de la Colombie-Britannique a permis de conclure qu'il y avait place à l'amélioration en ce qui concerne la gestion et l'exécution du PRC : « les activités du PRC pourraient être exécutées plus efficacement », en général, et « l'affectation de ressources et de personnel supplémentaires » pourrait corriger le « manque d'uniformité au chapitre de la gestion des projets pilotes ».
 - Les Équipes rurales fonctionnent grâce à la détermination de membres qui, bien souvent, cumulent les fonctions — les ministères ne sont pas capables « d'affecter du personnel à un dossier rural » (ou ne sont pas disposés à le faire). Ainsi, advenant le départ d'un employé qui se consacre aux dossiers, on ne peut garantir le maintien des efforts touchant les enjeux ruraux si le développement rural ne devient pas une priorité. L'un des répondants au sondage a commenté la situation comme suit : « Le PRC est l'un des premiers groupes de travail interministériels à avoir bénéficié d'un soutien au chapitre des ressources, du mandat et de la coordination. Ainsi, l'efficacité du groupe de travail est fonction de l'efficacité de ses membres. L'un des gros problèmes tient au fait que de nombreux ministères ne disposent pas des ressources nécessaires pour apporter une aide importante à l'équipe. »
 - Certains estiment que, en raison de leur affiliation avec AAC, le PRC et le Secrétariat rural mettent un accent indu sur le secteur agricole et les enjeux plus traditionnels de ce secteur. On aborde cette question plus en détail vers la fin du présent rapport, dans la Section 3.2.3.

- La définition et la désignation du terme « rural » pose problème à certains ministères. On appuie fortement l'établissement d'au moins trois catégories rurales : les régions éloignées, les régions rurales adjacentes à une région métropolitaine et la campagne proprement dite. La composante Recherche peut aider à confirmer les définitions appropriées.
- Même si les 11 secteurs prioritaires du PRC orientaient initialement les efforts du GTI et des Équipes rurales (voir les Sections 2.1 et 3.1.3), ils contribuent désormais au manque d'orientation des Équipes rurales qui les utilisent sans les adapter à leur situation. Chaque région doit définir les priorités qui lui conviennent et déterminer comment ces priorités peuvent être « opérationnalisées » à l'échelon local. Seulement quelques répondants au sondage ont déclaré que c'est ce que faisait leur équipe. Des anecdotes recueillies auprès de certaines équipes rurales et pendant l'étude de cas de la Table ronde nationale sur l'environnement et l'économie (TRNEE) prêtent à croire que les équipes gérées horizontalement sont plus efficaces si les efforts déployés visent à réaliser quelques priorités bien définies.

Conclusion

Le PRC doit résoudre plusieurs questions fondamentales pour miser sur ses réussites initiales. On aborde ces questions tout au long du reste du présent rapport d'évaluation.

3.2.2 Succès des composantes du PRC

a) Dialogue rural

- **À quel point le Dialogue rural a-t-il réussi à encourager la participation des citoyens des régions rurales aux discussions? À quel point a-t-il réussi à obtenir l'engagement au sein du gouvernement fédéral?**
- **Dans quelle mesure s'est-on entendu sur les priorités du Dialogue?**
- **Dans quelle mesure le Dialogue rural a-t-il réussi à échanger de l'information sur les préoccupations et les priorités des régions rurales?**
- **Est-ce que cela a mené à l'établissement de politiques, de programmes et de services fédéraux mieux adaptés aux besoins des citoyens et des parties concernées?**

Observation

Le Dialogue rural s'est révélé utile en offrant aux citoyens des régions rurales et éloignées l'occasion de faire connaître les enjeux et les préoccupations qui les concernent. Le gouvernement a utilisé cette information pour établir ses priorités dans le dossier rural (*Cadre d'action*). Cette information a aussi aidé à définir et à clarifier la contribution du PRC aux politiques et aux programmes qui ont une incidence sur les régions rurales.

Constatations

- À la lumière des entrevues et du sondage mené par courriel, il semble que le Dialogue rural ait réussi à engager les citoyens et à encourager la participation afin de fournir de précieux renseignements aux ministères.
- Le taux de participation aux dialogues et aux conférences depuis 1998 témoigne de l'intérêt des citoyens des régions rurales : 855 participants aux ateliers locaux et près de 7 000 personnes ont rempli un cahier de consultation en 1998; plus de 200 Canadiens ont participé à l'Atelier rural national tenu à Belleville en octobre 1998; et environ 500 personnes ont pris part à la Conférence rurale nationale tenue à Magog en avril 2000.
- Un certain nombre de personnes interrogées et de participants au sondage ont signalé que le Dialogue fonctionne bien à titre d'outil de communications, car les dirigeants communautaires qui prennent part aux activités du Dialogue sont au courant de ce que le gouvernement fédéral fait pour eux.
- Selon les résultats du sondage, le PRC est assez efficace au chapitre de l'établissement de partenariats/réseaux entre les ministères fédéraux et (ou) entre les ministères fédéraux et non fédéraux, ainsi qu'au chapitre de la promotion des enjeux ruraux auprès des participants et de leurs ministères/organismes respectifs.
- En janvier 2001, l'Équipe rurale du nord de l'Ontario rencontrait les représentants de neuf organismes communautaires des environs de Chapleau qui présentaient leurs buts et objectifs actuels, envisageaient des occasions de développement communautaire et discutaient des défis auxquels ils sont confrontés. Comme l'a souligné un répondant ontarien au sondage par courriel : « Le Dialogue rural m'a ouvert les yeux. L'équipe du nord a tenu un dialogue rural à Chapleau, ce qui nous a certainement appris à comprendre la situation des gens qui vivent dans les régions rurales et éloignées. »
- Dans le cadre de son Dialogue rural permanent, l'Équipe rurale de l'Alberta diffusait en juillet 2001 le sondage qu'elle a mené auprès des populations rurales de la province. Le sondage invitait les participants à nommer les enjeux qui leur importaient le plus et qui devaient s'inscrire dans les 11 secteurs prioritaires du PRC.
- Un membre de l'une des Équipes rurales a signalé que les 11 priorités établies dans le cadre du Dialogue de 1998 étaient généralement considérées comme trop vagues. Afin de mieux orienter ses efforts, cette équipe a peaufiné les 11 priorités et a réduit la liste à cinq priorités régionales/provinciales.
- Les participants à l'atelier tenu en septembre estimaient aussi que les priorités étaient trop générales et qu'il fallait les reformuler afin qu'elles soient plus spécifiques.
- Un examen de la documentation produite par les conférences du Dialogue (par exemple le document *Ensemble bâtissons notre avenir*) de la Conférence rurale nationale tenue en avril

« Je crois que le PRC a sensibilisé les fonctionnaires aux enjeux ruraux. De plus, grâce aux conférences rurales et aux projets pilotes... je crois qu'il a aussi réussi à rejoindre un petit nombre de personnes et de collectivités rurales.

Répondant au sondage par courriel

2001 montre que le Dialogue rural est considéré comme un important ajout à l'élaboration des politiques et des programmes fédéraux, car il met de l'avant les opinions et préoccupations des résidents des régions rurales/éloignées.

- À la lumière des constatations de l'étude de cas de TRNEE, il serait peut-être présomptueux de s'attendre à un consensus à l'égard des priorités proposées dans le cadre des activités du Dialogue. Cette question est traitée plus en détail dans l'étude de cas de la TRNEE.

Conclusion

Le Dialogue rural a permis de définir les priorités gouvernementales actuelles à l'égard des régions rurales et éloignées. Toutefois, comme nous l'avons déjà souligné, ces priorités sont plutôt générales. Il faut les préciser davantage. Il serait peut-être utile de tenir des dialogues ruraux à l'échelon régional afin de rajuster continuellement les priorités et d'en réduire le nombre à un niveau plus maniable. On constate que des priorités vagues et multiples diffusent les efforts et que, compte tenu des ressources limitées dont dispose le PRC, les équipes rurales seraient probablement plus efficaces si elles s'attachaient à une ou deux priorités locales. Le Dialogue rural pourrait être utile à l'échelon national afin d'échanger sur les expériences liées aux priorités communes et de cerner une ou deux priorités nationales.

b) Projets pilotes

- **Dans quelle mesure les projets pilotes ont-ils favorisé la coordination des travaux du réseau de ministères fédéraux et d'autres intervenants qui offrent du soutien aux Canadiens des régions rurales?**
- **Dans quelle mesure les projets pilotes ont-ils favorisé le développement communautaire durable en collaboration avec le secteur privé, le secteur du bénévolat et les gouvernements?**

Observation

Les projets pilotes semblent être un mécanisme efficace pour soutenir l'option d'approche novatrices et originales en matière de développement communautaire local ou rural. Toutefois, on n'a pas encore réussi à les utiliser à titre d'outil d'apprentissage ou d'exemple dans un contexte plus large.

Constatations

- Les projets pilotes sont considérés comme un lien important autour duquel les ministères fédéraux et les intervenants peuvent coordonner leurs activités et établir des partenariats.
- Les projets pilotes semblent avoir réussi à changer les pratiques afin d'améliorer la coordination dans un certain nombre d'endroits. Parmi les exemples mentionnés dans le rapport de Japa, mentionnons les suivants : le projet « Community Animation », en Colombie-Britannique, qui a permis de rassembler des partenaires de la collectivité qui ne voyaient jamais les choses du même oeil; et le projet « Yukon Lodgepeople », qui a aidé à recruter des

groupes des Premières nations à titre de partenaires d'un plan de gestion à long terme des ressources.

- Un répondant au sondage des Territoires du Nord-Ouest a écrit que l'initiative « a vraiment changé les choses en finançant des projets offrant des avantages réels aux collectivités. Le groupe du PRC dans les T.N.-O. favorise les rencontres et nous permet d'apprendre des autres personnes des ministères fédéral et territoriaux des T.N.-O. dont les activités seraient inconnues si ce n'était du PRC ». Les effets positifs à l'échelon national sont moins clairs.
- Le rapport de la Conférence rurale nationale de 2000 fournit plusieurs exemples de projets pilotes ayant favorisé le développement économique local. Même si certains projets pilotes ont connu un succès local, leur durabilité n'est pas encore prouvée, et ils n'ont pas fait la promotion du développement communautaire à l'extérieur de leur collectivité (même si la Conférence rurale a fourni une tribune permettant aux délégués d'échanger des idées et des anecdotes sur leurs initiatives respectives). De plus, les projets pilotes affichent des lacunes au chapitre de la diffusion de l'information et des résultats.
- Cette conclusion est soutenue par le fait qu'aucun projet pilote n'a été reproduit ou sélectionné en vue d'une mise en œuvre à grande échelle. Un répondant au sondage du Nunavut a exprimé son désir de « voir des rapports écrits sur tous les projets pilotes et toutes les initiatives du PRC, tant les réussites que les échecs; mais les leçons tirées sont toutes aussi importantes ».
- La notion de développement communautaire durable n'est pas tout à fait au point. La TRNEE a permis de s'attacher davantage au développement durable de l'économie en adoptant une définition unique pour le terme « développement durable ». Il est important de souligner que les partenaires du PRC n'utilisent pas une définition commune du terme « développement communautaire durable ».
- De plus, les projets pilotes n'ont pas été traités comme tels. On ne les a ni reproduits ni évalués pour déterminer leur valeur à titre de modèle de développement communautaire. Les projets dont l'efficacité au chapitre de la promotion du développement communautaire tient à l'obtention de financement au cours d'une certaine période ne recevront pas cette aide.
- Les entrevues menées auprès des membres des Équipes rurales laissent croire que même s'ils sont utiles pour promouvoir la collaboration entre les divers intervenants à l'échelon local, les projets pilotes sont souvent freinés par des exigences administratives, notamment les processus de demande et d'approbation (souvent trop lourd et bureaucratique — une rationalisation s'impose.) Un répondant au sondage a affirmé qu'il aimerait « qu'on établisse un processus de sélection plus efficace et plus simple pour les projets pilotes du PRC. Cela permettrait de répondre plus rapidement aux demandes, de sorte que les mesures pourraient

« . . . un processus de sélection plus simple et plus efficace des projets pilotes du PRC [. . .] permettrait de répondre plus rapidement aux demandes, de façon que les initiatives soient mises en œuvre dans les délais prévus dans la proposition. »

Répondant, sondage par courriel.

être appliquées dans les délais prévus dans les propositions (surtout les projets qui supposent des travaux saisonniers ou estivaux) ».

- Entre autres, plusieurs membres d'Équipes rurales et plusieurs personnes interrogées ont parlé de la frustration occasionnée par la prise de décisions relative au projet pilote, qui a lieu à Ottawa, plutôt que dans les régions. Un répondant au sondage abonde dans le même sens : « lorsqu'une région ou une province examine des propositions et formule des recommandations destinées à être examinées "plus haut", il faudrait reconnaître les compétences des personnes qui formulent ces propositions. À deux reprises, lorsque nos recommandations ont été présentées aux échelons supérieurs, les propositions approuvées ne reflétaient pas souvent nos suggestions. L'équipe se consacre corps et âme à évaluer les mérites de chaque proposition et leur rôle éventuel à l'égard du mandat rural, et on nous retourne des propositions décidées à l'échelon fédéral ».
- Les nombreux projets pilotes ont fourni peu de résultats quantifiables. Toutefois, un projet fait exception : en septembre 1999, les projets pilotes du PRC ont contribué à financer le « Revelstoke Distance Education Centre » dans le cadre d'une initiative du « Revelstoke Community Skills Centre, de l'Okanagan University College, et du district scolaire N° 19 ». Le centre a pour mission d'aider les membres de la collectivité à accéder à des cours et à des programmes d'enseignement à distance, et à les réussir. Après 18 mois de fonctionnement, le gestionnaire du centre signale une hausse considérable du nombre de participations au téléenseignement dans la région.
- Toutefois, les projets pilotes exigent beaucoup de ressources, car les membres doivent travailler d'arrache-pied pour aider les promoteurs à élaborer des propositions et pour examiner et évaluer les propositions, et, bien souvent, ce travail ne s'inscrit pas dans leurs tâches régulières.
- De nombreux membres d'Équipes rurales ont aussi souhaité, à l'occasion d'une entrevue ou d'un sondage, qu'on attribue plus d'argent aux projets et que les équipes soient habilitées à approuver et à financer les projets.

Conclusion

Les promoteurs considèrent généralement que leur projet pilote a réalisé les objectifs locaux, et certains projets ont réussi à établir des solutions locales à des problèmes locaux. Toutefois, les résultats des projets n'ont pas été diffusés. Ainsi, ils ne se sont pas révélés utiles à titre de projets « pilotes » ouvrant la voie à d'autres projets. De plus, peu de projets favorisent le développement communautaire « durable », car nombre de projets ne se poursuivront pas lorsque le financement prendra fin.

c) Lentille rurale

- **Dans quelle mesure la Lentille rurale a-t-elle contribué à sensibiliser les décideurs fédéraux à l'incidence des politiques et programmes proposés sur les Canadiens des régions rurales?**

- **Dans quelle mesure cette sensibilisation a-t-elle changé ou influencé les politiques ou programmes proposés?**

Observation

À la lumière des succès antérieurs, la Lentille rurale semble être en mesure de continuer de constituer une composante importante permettant de veiller à ce que les initiatives de développement communautaire des autres ministères tiennent compte du Canada rural.

Constatations

- La liste de contrôle de la « Lentille rurale » pour l'examen des politiques et des programmes est généralement utilisée, du moins à l'échelon opérationnel, et les personnes interrogées estiment que la liste est importante et utile. La Lentille est considérée comme l'un des nombreux moyens d'influer sur les politiques et les programmes.
- La Lentille rurale a influé considérablement sur certaines politiques et certains programmes, mais il s'agit de cas isolés. (Voir le numéro 2 de la Section 3.1)
- La Lentille rurale a permis de déterminer que l'incidence des fusions bancaires sur le service offert aux citoyens des régions rurales est une préoccupation. À l'occasion de discussions avec les gestionnaires du PRC, on a laissé entendre que l'intervention de la Lentille rurale a contribué directement à l'établissement de l'exigence selon laquelle la fermeture imminente d'une succursale bancaire doit faire l'objet d'un avis préalable aux collectivités touchées.
- Un certain nombre de personnes interrogées ont salué le travail de la Lentille qui a convaincu le Conseil du Trésor, avec l'appui ferme du Secrétariat d'État, d'affecter une partie du financement de son programme Travaux d'infrastructure aux collectivités rurales.
- Un agent du Conseil du Trésor a déclaré, à l'occasion d'une entrevue, que la Lentille rurale avait contribué à l'accent marqué que fait porter l'initiative Service Canada sur les enjeux ruraux.
- Une entrevue menée dans le cadre de l'étude de cas sur le Groupe de travail sur les services à large bande a révélé que, grâce au suivi législatif assuré par la Lentille, le groupe de Recherche et analyse a pu justifier qu'on tienne compte des enjeux ruraux dans un secteur de politiques gouvernementales.
- Lorsqu'on l'a interrogé sur l'influence de la Lentille rurale, un répondant de Statistique Canada a laissé entendre que les efforts de la Lentille et du Secrétariat d'État ont influé sur les discussions entourant la fusion d'Air Canada et des Lignes aériennes Canadien de sorte qu'on a tenu compte des préoccupations des régions rurales (par exemple : l'incidence des fusions sur les vols régionaux et la signification d'un avis aux collectivités visées par une cessation de service).
- Les activités de la Lentille à l'échelon de la haute direction ont eu un impact tangible. Ces activités ont été soutenues par le travail de coordination des questions touchant le développement rural au sein du gouvernement fédéral, par le GTI, dont les membres se

réunissent régulièrement pour mettre en commun l'information et s'assurent que tous les ministères travaillent ensemble sur le dossier rural. Cependant, on ignore l'ampleur du succès de l'intervention; il faudra mener des recherches supplémentaires afin de déterminer l'impact des activités de la Lentille rurale sur l'élaboration de politiques au gouvernement fédéral.

Conclusion

La Lentille rurale est une composante du programme qui jouit d'une visibilité croissante auprès des décideurs fédéraux. Elle affiche certaines réussites importantes et réelles, c'est-à-dire des situations où les politiques/programmes proposés ont été modifiés. Toutefois, cette composante n'a pas encore réussi à imposer son influence dans l'ensemble de la fonction publique fédérale. Parallèlement, le travail du GTI aide la Lentille dans le cadre de ses activités, et le soutien solide du secrétaire d'État semble avoir contribué largement à ce que les discussions du Cabinet reflètent le succès de la Lentille rurale.

d) Recherche et analyse

- **Dans quelle mesure la composante Recherche et analyse a-t-elle contribué à la compréhension et à la promotion des enjeux ruraux?**
- **Dans quelle mesure la recherche a-t-elle été utilisée par les ministères fédéraux ou par d'autres intervenants?**
- **Dans quelle mesure la composante Recherche et analyse a-t-elle influé sur le programme de recherche des ministères et organismes fédéraux des autres intervenants?**

Observation

Les travaux effectués jusqu'à maintenant par la composante Recherche commence à promouvoir une meilleure compréhension du Canada rural et de ses enjeux. À quelques exceptions près, on ignore si l'information a été utilisée de façon considérable par d'autres ministères fédéraux ou par d'autres intervenants.

Constatations

- La composante Recherche jouit généralement d'une bonne réputation, mais certains membres d'Équipes rurales interrogés estiment qu'elle est concentrée à l'échelon national. Ainsi, elle semble influencer davantage sur l'élaboration des politiques et des programmes à l'échelon national qu'à l'échelon local. La Recherche a été utilisée, mais, compte tenu de sa portée et de sa capacité limitée (en raison d'un budget limité), son influence est aussi limitée.
- Le financement consenti par Recherche et analyse à Statistique Canada a influé directement sur l'importance du programme de recherche de ce ministère à l'égard des régions rurales. Même si Statistique Canada effectue sporadiquement des activités de Recherche et analyse sur des sujets ruraux, le cofinancement par le PRC et Statistique Canada, du bulletin d'analyse « Régions rurales et petites villes du Canada » aurait contribué à une croissance de la Section de la recherche et des données rurales. Les personnes interrogées estimaient que l'information

présentée dans les bulletins était utile, mais elles n'étaient pas certaines de l'étendue de l'utilisation de l'information. Par conséquent, il semble indiqué de recueillir de l'information sur le rendement afin de contrôler l'utilisation de la recherche.

- Le sous-comité de Recherche et analyse du GTI offre une tribune favorisant l'échange des idées, mais l'influence réelle de cette tribune sur la recherche ou la mise en commun du savoir entre les membres est inconnue pour l'instant. Il faut recueillir de l'information sur le rendement afin de suivre l'utilisation de la recherche.
- Il existe néanmoins quelques exemples d'influence comme le partenariat avec un comité directeur mené par le Réseau canadien de recherche en politiques publiques. Le comité, qui élabore actuellement un ensemble d'indicateurs nationaux en vue de suivre les progrès et la qualité de vie des Canadiens, a pour but de créer un ensemble prototype d'indicateurs nationaux de la qualité de vie qui reflétera la gamme d'enjeux qui importe réellement aux Canadiens. Le PRC a versé de l'aide financière afin de créer des établissements supplémentaires dans trois collectivités rurales, soit : Outlook (Saskatchewan), Peace River (Alberta) et Nelson (Colombie-Britannique) afin de donner de l'ampleur au volet rural du projet.
- De plus, un analyste du PRC a laissé entendre, à l'occasion d'une entrevue, que les travaux avec EKOS, la SCHL, Informetrica et CERF ont permis d'intégrer les enjeux ruraux aux programmes de recherche de ces entreprises et organismes.
- De nombreux rapports de recherche ont contribué à la compréhension des enjeux ruraux. Par exemple, *Les jeunes ruraux : Rester, quitter, revenir*, étude menée par Statistique Canada en mars 2001, a été financée par le PRC et l'APECA. Cette étude ajoute une nouvelle dimension à l'ensemble de connaissances touchant la migration interprovinciale grâce à l'étude de la structure des mouvements migratoires dans les régions rurales et urbaines du Canada.
- Le PRC a réussi à consolider la recherche (afin d'optimiser le rendement des budgets de recherche) en assurant la coordination et la collaboration des unités de recherche (par exemple, avec Statistique Canada); toutefois, son influence sur le programme de recherche des autres ministères fédéraux semble négligeable (comme c'est le cas, par exemple, auprès du Bureau de la santé rurale de Santé Canada). L'unité de recherche du PRC a échangé de l'information avec d'autres composantes.

Conclusion

Les résultats positifs obtenus avec Statistique Canada et l'APECA laissent croire que la recherche effectuée et diffusée est utilisée. Il semble que des partenariats utiles aient été établis avec des ministères intéressés par les résultats de la recherche. La portée de ces études est limitée, mais cela tient peut-être au volume modeste de recherche qu'on peut mener avec un budget limité au cours d'une période relativement courte.

e) Information, communications et diffusion

- **Dans quelle mesure l'initiative Information, communications et diffusion a-t-elle sensibilisé les autres partenaires, les députés et le grand public à l'approche du**

gouvernement canadien en matière de développement rural, et favorisé son acceptation auprès de ces groupes?

- **Dans quelle mesure l'initiative Information, communications et diffusion a-t-elle contribué à la mise en commun de l'information touchant les meilleures pratiques en matière de renforcement des capacités et de développement rural?**

Observation

L'initiative a procuré de l'information et du matériel promotionnel pour favoriser l'acceptation de l'approche du gouvernement du Canada à l'égard des enjeux ruraux, mais l'impact est encore incertain. La composante a diffusé de l'information sous forme d'histoires de réussites, mais le degré d'influence de cette activité sur la sensibilisation n'a pas encore été déterminée. De plus, la composante ne fait que commencer à prendre des mesures pour assurer la mise en commun efficace des meilleures pratiques (par exemple, avec les projets pilotes).

Constatations

- L'apport de cette composante au soutien du Secrétariat d'État, qui fait la promotion de la sensibilisation aux régions rurales au cours de visites et de voyages, est important.
- Cette composante a permis de constituer une importante documentation qui a été remise aux à l'intention des députés et de préparer des documents d'information publics qui ont fait l'objet d'une diffusion à grande échelle; on ne connaît cependant pas l'incidence de cette initiative.
- La diffusion d'informations sur les politiques et les programmes ruraux du gouvernement fédéral se réalise par l'entremise du Programme d'expositions rurales, une initiative horizontale de la Direction générale des communications d'AAC, qui en est maintenant à sa quatrième année d'existence et est financée par un certain nombre de ministères (DRHC, Santé Canada, Justice, Service Canada, FedNor et RNCan). Le PRC fournit au bureau du Programme d'expositions rurales la documentation à distribuer, et l'a aidé à obtenir du matériel pour améliorer son « image de marque ».
- De plus, des informations sont transmises sur le site Web des régions rurales, notamment le Service canadien d'information rurale (SCIR).
- Même si l'on n'a pas encore évalué la réussite de l'initiative du « Dialogue rural en ligne », la participation continue à ce groupe de discussion permet de croire que, pour certains participants du moins, il s'agit d'un outil de diffusion valable.
- La composante Information contribue aussi à mieux faire connaître les recherches et à réunir du soutien pour les besoins en information des autres composantes du PRC; on ne sait pas toutefois dans quelle mesure cet objectif a été réalisé ni si, à ce chapitre, l'initiative est un succès. Si l'on veut connaître la mesure, l'ampleur et les incidences des efforts réalisés dans le cadre de cette composante, il faudra des repères, des indicateurs et une stratégie de collecte d'informations.

- L'unité des Communications rurales assure aussi la coordination de la planification des communications rurales à l'échelle du gouvernement, par la voie d'un communiqué interministériel, et elle fournit les commentaires sur les plans de communications destinés aux MC. Nous n'avons toujours pas recueilli d'informations sur les résultats de ces activités.
- Cette unité a aussi soutenu une bonne part des communications nécessaires à certaines activités de Dialogue, par exemple l'Atelier rural national ou la Conférence rurale nationale, et à quatre autres conférences rurales régionales.
- L'évaluation de l'Équipe rurale de la C.-B. indique « que les dialogues communautaires sont utiles, mais que le manque de suivi adéquat est un sujet de discordance ».
- L'évaluation révèle aussi « que les représentants de DRHC les plus directement concernés connaissent généralement l'initiative du PRC et le soutien que peut offrir le Secrétariat rural, mais qu'ils ne sont pas aussi familiarisés avec la nature et l'étendue des activités du PRC en Colombie-Britannique (outre les activités auxquelles ils participent directement); par ailleurs, on juge que [les membres de l'Équipe] qui ne participent pas directement [aux activités liées au PRC réalisées en Colombie-Britannique] manquent de connaissances – il faudrait déployer des efforts supplémentaires pour faire connaître l'initiative à l'échelle des ministères ».
- La diffusion d'informations sur les pratiques exemplaires en matière de renforcement des capacités et de développement communautaire, rassemblées à partir des projets pilotes et des recherches, semble limitée. Toutefois, jusqu'ici, peu d'informations pouvaient faire l'objet de diffusion; cela est dû en partie au fait que le PRC n'existe pas depuis longtemps.
- Il convient en outre de signaler qu'aucune composante n'a été chargée du mandat du transfert de technologies; le personnel des Communications a entrepris ce travail de sa propre initiative, en l'ajoutant aux tâches qui faisaient partie de son mandat. En fait, la Direction générale des communications n'a défini aucune responsabilité officielle au chapitre du transfert de technologie – la composante relève du directeur général des Communications.

Conclusions

La composante Information, Communications et Diffusion offre des services de promotion et de soutien à l'information pour le compte du PRC. Bien que le travail effectué par cette composante se soit traduit par la diffusion d'un grand volume d'informations et par une bonne couverture médiatique, on n'en a pas encore établi les répercussions. Le personnel des Communications a entamé le transfert de technologies en soutenant la publication des résultats des composantes des projets pilotes et de recherche, en plus d'effectuer ses tâches régulières. Il y aurait avantage à définir plus clairement les responsabilités à ce chapitre.

Dans quelle mesure les projets de la composante Information, Communications et Diffusion ont-ils rendu les informations sur les programmes et les services du gouvernement fédéral plus facilement accessibles aux Canadiens des régions rurales?

Observations

Il semble que la composante Information ait réussi à mieux sensibiliser les citoyens des régions rurales aux programmes et services du gouvernement fédéral, en facilitant par le fait même l'accès; toutefois, puisque le programme n'existe que depuis peu, il est très difficile d'en évaluer précisément les retombées.

Constatations

- En entrevue, un représentant de Service Canada affirme que le PRC, grâce à l'aide des Équipes rurales, est un « partenaire proactif » qui a soutenu la création des centres de Service Canada dans les régions rurales. Le Secrétariat du Conseil du Trésor avait besoin de connaître les besoins en services des régions rurales et a pu les obtenir de ces équipes. Les informations ont été transmises à Service Canada par la composante Communications.
- L'unité des Communications rurales a créé un répertoire des services et programmes fédéraux, intitulé Répertoire de poche; celui-ci a été distribué à grande échelle et suscité des commentaires favorables. Ce répertoire est le fruit de la collaboration des 29 membres du GTI.
- Le SCIR a joué un rôle important pour faire en sorte que les Canadiens aient plus facilement accès à des informations sur les programmes et services du gouvernement fédéral. Le SCIR ne fait que depuis peu partie du PRC, mais il a reçu du financement de l'initiative du gouvernement en direct pour l'élaboration d'un portail Internet des services aux collectivités rurales et éloignées, de sorte que l'on reconnaît sa contribution passée à la diffusion d'informations et de connaissances à l'intention des citoyens des régions rurales et éloignées.
- L'augmentation de la demande visant le bulletin *Le temps rural* de la part des Canadiens des régions rurales et éloignées laisse penser qu'il s'agit d'une source d'information utile.
- Selon un sondage de la firme Léger Marketing, de 4 % à 8 % des répondants sont familiarisés avec les initiatives du Partenariat rural canadien :

| | |
|---|-----|
| La Lentille rurale | 4 % |
| Le Dialogue rural | 4 % |
| Le site Web du PRC | 5 % |
| Le Temps rural | 6 % |
| Le Partenariat rural canadien et les projets pilotes du PRC | 6 % |
| Le Secrétariat rural | 7 % |
| Les Équipes rurales | 7 % |
| Le Service canadien d'information rurale | 8 % |

Par comparaison, signalons qu'un pourcentage plus élevé de répondants (16 %) se disent familiarisés dans une certaine mesure avec l'Initiative canadienne sur les collectivités rurales agricoles.

Conclusions

Quand il s'agit de fournir des informations aux citoyens canadiens, il semble que cette composante peut réaliser ses objectifs. La relative nouveauté du PRC est probablement responsable de la faible connaissance apparente des programmes et des initiatives parmi les répondants au sondage de la firme Léger – le PRC n'a probablement pas encore eu le temps de faire sa marque. Les résultats de ce sondage forment un élément structural important de cette composante et peuvent servir à la définition des attentes relatives au rendement ainsi que des repères en fonction desquels, à l'avenir, on pourra mesurer le niveau de connaissance sur le PRC et ses différentes composantes.

f) Équipes rurales et partenariats ruraux

- **Dans quelle mesure les Équipes rurales et les Partenariats ruraux ont-ils permis d'officialiser les outils de création et de facilitation des partenariats composés de personnes intéressées à la prestation des programmes ruraux?**

Observations

Les Équipes rurales ont réussi à servir de mécanisme officiel et à faciliter la création de partenariats, particulièrement par le moyen des projets pilotes. Ce mécanisme réussit de façon plus ou moins nette à promouvoir des partenariats durables et à changer la façon de faire à l'échelle locale des ministères représentés au sein des Équipes rurales. En général, le Groupe de travail interministériel facilite la création de partenariats à l'échelle nationale, mais on ne sait pas encore si, dans l'ensemble, il y réussit.

Constatations

- Les Équipes rurales n'en sont pas toutes au même stade de développement; certaines ont évolué en groupes de travail et en équipes viables qui s'attaquent à des questions et des préoccupations rurales touchant plusieurs ministères, alors que d'autres ne font qu'entamer leur collaboration.
- En entrevue, quelques membres des Équipes rurales ont indiqué que l'existence de ces équipes a débouché sur un plus grand partage de l'information sur les activités et les plans relatifs aux préoccupations et aux enjeux régionaux des ministères et des gouvernements. De nombreux répondants à l'enquête ont aussi souligné la contribution des équipes rurales au partage de l'information et à la création des partenariats.

... la création de réseaux « a débouché sur un certain nombre d'avantages supplémentaires – partage d'informations concernant les pratiques exemplaires, leçons tirées de différents projets, programmes, initiatives et réussites communautaires, recherche et analyse. »

Un répondant de l'enquête réalisée par courrier électronique

- L'évaluation de l'Équipe rurale de la Colombie-Britannique a révélé que les répondants de DRHC s'entendaient pour dire que la participation aux activités de collaboration des équipes régionales entraînait des retombées positives pour DRHC et pour d'autres organismes partenaires.
- L'évaluation de la Colombie-Britannique a aussi révélé que l'Équipe donnait à DRHC l'occasion de mieux saisir et comprendre les autres ministères et de mieux connaître certaines de leurs activités (p. ex. planification, examen et évaluation, etc.). De plus, la création de réseaux « a débouché sur un certain nombre d'avantages supplémentaires – partage d'informations concernant les pratiques exemplaires, leçons tirées de différents projets, programmes, initiatives et réussites communautaires, recherche et analyse. »
- Les Équipes rurales sont devenues un moyen de créer des partenariats, principalement par l'entremise de projets pilotes, auxquels les partenariats fournissent des ressources et les informations nécessaires.
- Un répondant à l'enquête indique que, dans sa région, « l'équipe rurale du PRC est le seul mécanisme accessible à l'échelle provinciale que l'on peut comparer à un programme et qui est en mesure d'aider les différents ministères fédéraux à coordonner la prestation des programmes, services et produits » s'adressant aux Canadiens des régions rurales.
- Au Yukon, Service Canada a collaboré avec d'autres ministères ou ordres de gouvernement par l'entremise de l'Équipe rurale dans le but de réduire le dédoublement des services ou l'omission de services et de définir des dossiers auxquels tous les ordres de gouvernement peuvent collaborer.
- Le PRC a aussi favorisé la création de postes de conseillers régionaux à coût partagé, dans le but de consolider les Équipes rurales et de favoriser la création de partenariats.
- Les Équipes rurales ont facilité l'obtention de fonds de contrepartie pour les activités communes, par exemples les séances du Dialogue dans les régions.

Conclusions

Les Équipes rurales jouent un rôle essentiel au moment de faciliter la création de partenariats dans les collectivités elles-mêmes et dans les divers ministères, particulièrement lorsqu'il est question de projets pilotes. Les équipes sont considérées par les membres – les ministères fédéraux et provinciaux – comme des partenaires utiles en raison de leurs activités de diffusion de l'information.

3.2.3 Résultats imprévus

L'initiative du PRC a-t-elle donné des résultats imprévus, positifs ou négatifs?

- Les résultats imprévus du PRC permettent une meilleure compréhension de l'influence et du processus de changement qui sont nécessaires à toute stratégie visant des initiatives horizontales, comme le montre la chaîne des résultats de la section 2.4. Par exemple, il fallait

d'abord chercher à connaître la collectivité des intervenants par l'entremise du Dialogue rural, une première étape nécessaire à la participation et à l'engagement des collectivités clés qui ont par la suite constitué les unités de base du renforcement des capacités et de la sensibilisation des décideurs fédéraux.

- En mettant ainsi l'accent sur les projets pilotes, le PRC a fini par devenir un programme de contributions; c'est du moins l'avis des membres des équipes rurales, des citoyens et des députés. Comme l'indique un des répondants au sondage, le PRC « n'a pas été aussi efficace qu'il aurait pu l'être. La plupart des membres [de l'Équipe rurale] semblaient considérer le PRC comme un programme de financement. Cette conclusion s'appuie sur la longueur des débats portant sur les propositions et les projets du PRC... l'objectif du PRC est de mettre en commun les activités de soutien aux régions rurales exécutées par les ministères fédéraux et provinciaux, et d'amener les ministères qui créent des programmes et prennent des décisions en matière de financement à tenir compte des régions rurales. » De plus, une bonne part des communiqués de presse et des articles des médias traitent des annonces de financement. Cette attention portée au rôle de financement du PRC au détriment de sa nature multidimensionnelle risque de nuire aux efforts de partage de l'information et à la coordination des politiques horizontales de l'ensemble du PRC.
- Le PRC a prouvé que le gouvernement fédéral avait un rôle à jouer dans le développement des régions rurales (voir la section 3.1); il serait peut-être donc souhaitable que le dossier du développement rural reçoive plus d'attention du gouvernement fédéral, ce qui pourrait bien se conclure par le divorce de PRC et d'AAC. Cette question fait l'objet de la section suivante, à la rubrique « Affiliation du PRC ».

Est-il souhaitable que le Partenariat rural canadien et le Secrétariat rural soient affiliés à AAC?

Observations

Il y a des avantages à ce que le PRC soit affilié à un grand ministère doté de son propre Secrétariat d'État. Toutefois, cette affiliation a fait l'objet de quelques questions, et on se demande si cette situation est à l'avantage du PRC.

Constatations

- Cette question recueille pour le moment des réponses diverses : certaines des personnes interviewées considèrent que l'affiliation à un ministère puissant et bien gouverné est utile.
- D'autres considèrent que cette affiliation donne une couleur trop « agricole » à la question rurale; les participants et les collectivités du nord et des régions éloignées ne considèrent pas faire partie des « régions rurales »; en fait, une personne signale que certains ministères croient que le PRC s'adresse aux fermiers de la Saskatchewan.
- Le cas de la Table ronde nationale sur l'environnement et l'économie (groupe qui faisait partie d'Environnement Canada et qui est devenu une Société d'État en 1994) laisse penser

que les initiatives horizontales ont avantage à ne pas appartenir, ni à sembler appartenir, à un ministère quelconque. Les partenaires potentiels sont plus susceptibles de s'intéresser aux propositions d'un organisme distinct, perçu comme indépendant (voir l'appendice A).

- Une personne interviewée suggère d'intégrer le PRC à un ministère qui lui serait propre, par exemple le ministère des Affaires rurales et urbaines, de façon qu'il soit représenté par un ministre crédible, sans nécessairement « appartenir » à un secteur ou à un autre (comme ce serait le cas s'il relevait par exemple d'AAC ou de RNCan).
- Un sondage réalisé par la firme Léger Marketing en mars 2001 révèle qu'une bonne proportion (76 %) de Canadiens des régions rurales pensent que le gouvernement du Canada devrait créer un ministère spécifiquement responsable des questions rurales.

Conclusion

L'affiliation du PRC et du Secrétariat rural à AAC comporte des avantages, mais on serait avisé d'explorer ceux que l'on pourrait obtenir en séparant le PRC et ce ministère, c'est-à-dire en le constituant en Société d'État (comme la TRNEE) ou en ministère indépendant (par exemple, ministère des Affaires rurales et urbaines).

3.3 Efficacité de la gestion

Observation

La gestion du partenariat semble se buter à des questions concernant son affiliation et ses responsabilités ainsi qu'à l'absence de mesures du rendement.

Constatations

L'étude n'a pas cherché spécifiquement à recueillir des informations sur l'efficacité de la gestion, mais a permis de noter les points suivants :

- L'approche « bureaucratique » adoptée pour l'examen des projets pilotes est mentionnée par un certain nombre d'équipes rurales comme une source de problèmes, en ce qu'elle entraîne des délais inutiles, qu'elle comporte trop de niveaux de prise de décisions et que les partenariats étaient souvent dissous avant qu'une décision finale au regard du projet n'ait été prise.
- Bon nombre de membres des équipes rurales semblaient penser que le fait de soumettre les projets pilotes à un examen à l'échelle locale puis à l'échelle nationale, dont les résultats allaient souvent à l'encontre des recommandations du premier niveau, était une source de problème.
- Nous avons entrepris la présente évaluation en croyant pouvoir trouver des informations sur le rendement de chacune des composantes; pourtant, aucune information n'a été produite, et il semble qu'il n'y ait toujours pas de système de mesure du rendement efficace en place. En conséquence, les gestionnaires ne disposent d'aucune information relative au rendement à partir de laquelle gérer ou peaufiner l'initiative.

- Les employés d'un certain nombre de ministères qui sont aussi membres des équipes rurales ont signalé qu'ils travaillaient pour le PRC en plus d'assumer leurs tâches régulières, et qu'ils devaient le faire sur un coin de leur bureau. On considère que l'ajout de conseillers régionaux et de conseillers principaux en matière de politiques est une amélioration considérable par rapport aux années passées; il ne semble pourtant pas exister de structure organisationnelle ou de gestion régionale réelles, et on doit donc compter sur une formule très large d'adhésion sur une base volontaire. Même si cette formule fonctionne bien lorsqu'elle fonctionne, principalement en raison de l'engagement des personnes concernées, elle ne constitue pas une structure à partir de laquelle on peut de façon réaliste planifier et demander des comptes.
- L'affiliation du Partenariat rural à AAC et l'impossibilité trop fréquente de distinguer les projets pilotes des autres initiatives du PRC ajoutent au caractère flou des responsabilités. De plus, on peut difficilement résoudre la question des responsabilités lorsqu'on sait que le personnel des communications d'AAC collabore aux activités du PRC, qui est par ailleurs doté d'un budget pour les activités de Communication et Diffusion.
- Un nombre important des personnes interviewées ou ayant répondu au sondage affirment que l'initiative n'a pas les ressources nécessaires pour fonctionner aussi efficacement qu'elle le pourrait – plusieurs répondants disent que les employés du PRC et du Secrétariat rural semblent débordés (même si tout le monde souligne qu'ils font de leur mieux et qu'ils réalisent vraiment du bon travail, compte tenu de la charge de travail). Il faudra mener d'autres analyses pour vérifier cette affirmation, particulièrement à la lumière de la récente augmentation de personnel au PRC. Il faudrait peut-être s'y attacher un peu plus pendant la Phase II de l'évaluation – l'étude de rentabilité.
- L'évaluation de la Colombie-Britannique conclut que « les activités du PRC pourraient être exécutées plus efficacement, c'est-à-dire dans le respect de bonnes pratiques de gestion, particulièrement quand il s'agit de garder toutes les parties au courant de toutes les étapes de l'administration (de la mise en œuvre à l'évaluation) ».

Conclusion

Il faut donner au PRC une structure de redditionnelle mieux définie et clarifier les relations entre le PRC et le Secrétariat rural. Il faut aussi concevoir et appliquer un plan stratégique bien ciblé (ou encore le revoir en fonction des ressources disponibles, financières et humaines, dans le cas où un nouvel événement attire l'attention au cours de l'année.) Enfin, il faudrait concevoir et mettre en place un système de mesure du rendement qui permette de prendre des décisions sur l'utilisation la plus efficace des ressources ou l'amélioration du PRC, et ce, de façon continue. Ce système, à l'élaboration duquel le PRC a déjà commencé à travailler, pourrait utiliser la chaîne des résultats élaborée pendant l'atelier de septembre, qui figure à la Section 2.4 de la présente évaluation, au moment de définir une orientation stratégique plus générale qui pourrait aussi servir à une stratégie sur les rapports de rendement.

4.0 CONCLUSIONS ET LEÇONS TIRÉES DE L'ÉVALUATION

Le PRC en est encore au début de son développement, et la présente évaluation a fourni des informations plus détaillées sur les progrès qu'il a réalisés et les facteurs qui favorisent ou entravent son progrès. La haute direction devrait toutefois étudier la possibilité d'apporter des changements à certains éléments de l'initiative.

- 1) Il faut définir les responsabilités et mettre en place un cadre de redditionnelle. Il faut que les responsabilités soient partagées entre tous les ministères, ce qui devrait favoriser le soutien et l'engagement de la haute direction envers le PRC. On pourrait peut-être y arriver en intégrant la « gestion de dossiers horizontaux » au contrat de rendement de ces gestionnaires supérieurs. Toujours dans la problématique des responsabilités, il faudra préciser les relations entre les participants locaux aux Équipes rurales et les décideurs des ministères concernés à l'échelle nationale – du moins pour les questions touchant les régions rurales ou éloignées. La haute direction doit aussi étudier les relations entre les conseils fédéraux et le Groupe de travail interministériel : les conseils fédéraux devraient-ils jouer un rôle plus grand dans l'organisation du PRC? Y a-t-il moyen que la collaboration entre ces groupes soit plus efficace et plus efficiente?
- 2) Les 11 priorités qui forment le cadre d'action sont trop générales, ce qui a pour effet de diluer plutôt que d'augmenter l'énergie des participants au PRC. Il est bien sûr important d'obtenir la rétroaction des citoyens des régions rurales et éloignées sur des questions qui les concernent, mais il faut donner à ces questions un ordre de priorité – à l'échelle régionale ou provinciale, peut-être – et le PRC (ou les Équipes rurales) devraient s'attacher à une ou deux questions prioritaires seulement.
- 3) Les projets pilotes ont reçu une part importante des ressources du PRC – compte tenu des résultats obtenus jusqu'à maintenant. Il semble que les répercussions des projets se font surtout sentir à l'échelle locale. On remet en question leur caractère durable et le fait qu'ils réussissent mal à constituer une base d'apprentissage qu'un autre groupe pourrait utiliser. En outre, le mode de versement des contributions exigées pour le financement des projets pilotes semble avoir nui à la façon dont les intervenants perçoivent le PRC et perturber la gestion interne et les systèmes de versement. Tant que ces projets ne seront pas conçus et gérés en fonction des leçons que l'on peut en tirer, il faudra réévaluer la part des ressources du PRC qui leur est allouée.
- 4) En raison de l'affiliation du PRC à Agriculture et Agroalimentaire Canada, bon nombre de personnes et d'organismes assimilent le PRC au monde agricole, ce qui les retient de participer et nuit à l'efficacité de l'initiative. Puisque le PRC compte déjà sur l'appui d'un Secrétariat d'État, la haute direction pourrait évaluer l'opportunité de donner au PRC un statut autonome.

En conclusion, le PRC devrait poursuivre son évolution et peaufiner son approche de la gestion horizontale des questions touchant les régions rurales et éloignées. Ses débuts sont prometteurs,

et les Équipes rurales illustrent parfois d'excellente façon la collaboration horizontale. Le PRC a toutefois maintenant besoin d'une structure plus stricte, comportant des cadres redditionnels et des systèmes de mesure du rendement, grâce à quoi son travail, qui jusqu'ici consistait à répondre aux besoins exprimés, pourra prendre une forme plus proactive et plus efficace, lui permettant de veiller à ce que les Canadiennes et les Canadiens des régions rurales et éloignées contribuent à la prospérité du Canada et en recueillent les fruits.

APPENDICES

APPENDICE A : NOTE SUR LES ÉVALUATIONS GROUPEES

En général, les évaluations groupées présentent quatre caractéristiques : a) elles sont de nature holistique; b) elles sont orientées sur les résultats; c) elles visent un apprentissage qu'il est possible de généraliser; d) elles supposent des communications fréquentes et la collaboration de tous les partenaires. Dans les évaluations groupées, le travail principal est réalisé dans plusieurs sites qui utilisent leurs propres ressources pour mettre en œuvre leurs propres plans en fonction de leur situation particulière. Dans son ouvrage, Sanders va jusqu'à dire qu'une initiative dont l'objectif est « d'accroître la participation des citoyens des régions rurales à la formulation des politiques publiques » offre un exemple parfait d'objet d'une évaluation groupée¹².

En raison de contraintes de temps et de budget, nous n'avons pu mettre en œuvre que certains éléments choisis d'une évaluation groupée classique selon la définition de Sanders (c'est que le budget réservé à l'évaluation ne nous a pas permis de procéder à une visite minutieuse des sites ni à une analyse détaillée du projet; nous avons plutôt opté pour une simple simulation de conférences en réseau). Nous avons pu respecter deux aspects du prototype des évaluations groupées : nous avons fait évoluer les questions clés en cours de projet à mesure que notre compréhension des fondements de la question augmentait; nous sommes restés concentrés sur une même cible, consistant en un ensemble simple d'enjeux clés.

¹² Sanders, James R., « Cluster Evaluation », page 397, dans *Evaluation for the 21st Century: A Handbook*, sous la direction de Chelimsky et Shadish, Sage Publications, pages 396 à 404.

APPENDICE B : ÉTUDES DE CAS ET ÉTUDES DE RÉFÉRENCES

Étude de cas

Sujet : Le Partenariat rural canadien et le Groupe de travail sur les services à large bande

Objectif de l'étude de cas

Lorsqu'ils veulent donner un exemple de la façon dont le PRC peut influencer sur les politiques fédérales, les agents du Partenariat rural canadien parlent souvent de l'incorporation réussie des préoccupations des régions rurales dans les « priorités générales » du rapport final du Groupe de travail sur les services à large bande, intitulé « Nouveau rêve national : Réseautage du pays pour l'accès aux services à large bande ». L'étude de cas suivante a été entreprise dans le but de découvrir pourquoi et de quelle façon cet effort a été couronné de succès.

Selon les gestionnaires du PRC, c'est avant tout l'élément recherche et analyse qui a permis cette réussite; c'est pourquoi on a réalisé une entrevue du gestionnaire du secteur des recherches et de l'analyse en plus de procéder à un bref examen documentaire.

1.0 Participation du PRC aux travaux du Groupe de travail sur les services à large bande : les activités et les résultats

Les fonds affectés par le PRC à la recherche et à l'analyse, des versements totalisant un million de dollars échelonnés de 1999 à 2002, permettent au PRC de soutenir les recherches grâce auxquelles le gouvernement fédéral répond aux besoins en matière de politiques et de programmes ruraux, et de mener des recherches sur les besoins en développement des Canadiennes et des Canadiens vivant en région rurale. Plus précisément, en ce qui concerne la recherche et l'analyse, la contribution du PRC visait à étayer la politique rurale fédérale « en permettant de mieux comprendre les tendances et les enjeux des collectivités rurales... et en fournissant l'analyse de fond nécessaire pour soutenir l'élaboration de nouvelles politiques ».

La participation du PRC aux travaux du Groupe de travail sur les services à large bande a commencé avec le contrôle continu du programme d'Industrie Canada en matière de connectivité. Puisque la technologie de l'information et des communications constituait une des onze priorités des régions rurales, elle a fait l'objet de recherches et d'analyse. Et comme les agents responsables de la recherche et de l'analyse s'intéressaient déjà à la technologie et qu'ils avaient anticipé l'importance, pour les régions rurales, de l'accès aux services à large bande, ils ont pu accumuler une certaine expertise à ce sujet. Le PRC s'était déjà engagé, par l'entremise de la Lentille rurale, à fournir des commentaires pour le MC d'Industrie Canada (IC); le PRC avait d'ailleurs déjà communiqué avec IC au sujet de plusieurs questions touchant la technologie, par exemple le Programme d'accès communautaire (ce programme est-il viable dans les

collectivités éloignées ou rurales?) Cette approche proactive illustre bien la forme qu'ont prises les relations entre le PRC et IC.

Lorsqu'ils ont appris l'existence du Groupe de travail sur les services à large bande, les agents de recherche et d'analyse ont monté un dossier dans le but de prouver que le PRC devait participer à ces travaux, et se sont inspirés en partie des conclusions du Dialogue rural. Le PRC a ainsi pu ajouter du poids et des preuves au dossier exigeant des services à large bande dans les collectivités rurales et éloignées du Canada pour des motifs de développement économique et de prestation des services. Le dossier a été présenté au Groupe de travail par Lynden Johnson.

2.0 L'influence du PRC sur le Groupe de travail – tirer profit de l'envergure du PRC

Pour commencer, le PRC avait besoin d'informations pour savoir si des services à large bande étaient réellement nécessaires dans les régions rurales du Canada. On a proposé de réaliser une enquête, et on l'a menée avec l'aide du réseau du sous-comité de la recherche du Groupe de travail interministériel (GTI) qui nous a permis de trouver des répondants. Le Dialogue rural s'est aussi révélé utile à la diffusion de l'enquête – le PRC avait déjà constitué une liste de participants au Dialogue rural et des intervenants des forums de discussion en ligne. Les conseillers régionaux et leurs réseaux d'équipes rurales ont en outre contribué à la diffusion des résultats de l'enquête. En fait, on a utilisé « la totalité » du réseau du PRC pour trouver des répondants – on a pu obtenir 500 réponses en quelques semaines. Le recours à ces réseaux a permis au PRC de toucher un grand public et d'entreprendre l'analyse en tenant compte du délai serré de deux semaines.

Le soutien du secrétariat d'État est aussi un facteur de la réussite du projet. On affirme que le Secrétariat s'est montré très coopératif, mais on ne sait pas s'il a fourni un soutien direct à l'échelle du Ministère.

3.0 Résultats

L'étude et ses résultats ont été intégrés au rapport final du Groupe de travail intitulé « Le nouveau rêve national : Réseautage du pays pour l'accès aux services à large bande ». Le rapport contient en outre des anecdotes et des citations tirées de cette enquête et données en référence. À court terme, les résultats des efforts du PRC se sont traduits par la recommandation du Groupe de travail visant à ce que les collectivités rurales et éloignées soient les premières à avoir accès aux services à large bande : « La priorité de la stratégie de déploiement des services à large bande devrait être de relier toutes les collectivités des Premières nations, des Inuits ainsi que celles des régions rurales et éloignées aux réseaux nationaux à large bande en faisant appel à la technologie appropriée. En outre, l'accès à une connexion à large bande devrait être offert aux habitants de ces collectivités à un prix raisonnablement comparable à ceux pratiqués dans les régions plus densément peuplées. » Le travail réalisé par le PRC a donc ajouté du poids à l'argumentation de ceux qui réclamaient déjà l'accès aux services à large bande pour les régions rurales du Canada.

4.0 Conclusions

- 1) **La connaissance et l'intérêt des personnes de l'interne sont à la source de l'effort.** La capacité interne (connaissances, compétences) est essentielle à qui veut cerner des enjeux et réaliser des projets de façon proactive, plutôt que d'attendre passivement que les problèmes se manifestent.
- 2) **Les réseaux ont été faits pour servir.** Grâce aux efforts déployés, le PRC a entretenu un réseau très étendu de partenaires et de personnes-ressources (Dialogue rural, Recherche et analyse). Ces réseaux ont le potentiel nécessaire pour ouvrir toute grande au PRC la porte des autres ministères et institutions et leur permettre de joindre les citoyens du Canada. Le « dossier » des services à large bande et l'intérêt de plus en plus grand du Conseil de recherches en sciences humaines (CRSH) et de Statistique Canada envers les recherches visant les régions rurales prouvent que ces réseaux stimulent la participation au développement des politiques et des recherches sur les régions rurales et le soutien de celui-ci.
- 3) **Les divers secteurs du PRC collaborent afin d'obtenir des résultats communs.** Trois secteurs du PRC – la Lentille, le Dialogue et la Recherche – ont contribué chacun à leur manière à la réussite générale des mesures visant à intégrer dans les recommandations sur les services à large bande un élément visant les régions rurales. La Lentille a permis de sensibiliser l'effectif du PRC quant aux enjeux et à l'élaboration des politiques. Grâce à son réseau, le Dialogue a permis la recherche de contrats bien nécessaires, et a fourni des motifs fondés sur la consultation de citoyens et d'intervenants justifiant que le PRC ait l'occasion de défendre sa cause devant le Groupe de travail. Recherche et analyse rurales ont appuyé les efforts en fournissant leurs connaissances, leur savoir-faire et leur expertise.

Étude de référence

Sujet : Table ronde nationale sur l'environnement et l'économie (TRNEE)

[exclu conformément à la *Loi sur l'accès à l'information.*]

APPENDICE C : RÉSULTATS DE L'ENQUÊTE PAR COURRIER ÉLECTRONIQUE

Résultats de l'enquête par courrier électronique réalisée par PMN dans le cadre de l'évaluation du PRC, septembre-octobre 2001

n = 85

1 Depuis quand votre Ministère collabore-t-il avec le PRC?

Moy.= 3,0 années

3 Est-ce que vous-même ou votre ministère avez participé à un projet touchant

| | |
|---|----|
| 1.4 Une évaluation de présentations de projet pilote ou des conseils à leur sujet | 42 |
| 1.5 La fourniture d'informations concernant les activités ministérielles | 26 |
| 1.6 Les événements concernant le Dialogue | 21 |
| 1.7 La planification ou l'organisation d'activités pour les équipes rurales | 22 |
| 1.8 Les travaux des comités des équipes rurales (p. ex. le Comité des priorités et de la planification ou le Comité des communications) | 17 |
| 1.9 Les communications | 18 |
| 1.10 La présidence ou la coprésidence | 11 |
| 1.11 Le développement des capacités communautaires | 4 |
| 1.12 L'administration ou la gestion | 7 |

4 Comment décririez-vous cette participation?

| | |
|--|---|
| 1.13 Nous avons beaucoup appris; je suis très favorable; le PRC est formidable | 9 |
| 1.14 Minimale | 8 |

5a Pensez-vous que le PRC s'est révélé efficace? Pourriez-vous dire pourquoi?

| | |
|------------|----|
| Oui | 39 |
| Non | 19 |
| Oui et non | 21 |
| NSP | 2+ |

5bi Pourquoi est-il efficace?

- | | |
|--|----|
| 1.19 Le PRC a mis sur pied des partenariats et des réseaux reliant des ministères fédéraux et (ou) non fédéraux | 25 |
| 1.20 Le PRC a sensibilisé les participants, leurs ministères et organismes aux questions relatives aux régions rurales | 18 |

5bii Pourquoi le PRC n'est-il pas efficace?

- | | |
|---|----|
| 1.21 Le PRC et les projets pilotes manquent de financement | 11 |
| 1.22 La reddition de comptes fait défaut, il manque de constance | 6 |
| 1.23 Sa seule existence ne suffit pas à attirer l'attention sur les questions relatives aux régions rurales | 5 |
| 1.24 Il s'occupe trop des ministères fédéraux, la prise de décisions est centralisée | 3 |
| 1.25 La coordination horizontale ne fonctionne pas, elle ne correspond pas à l'organisation du système (ministères) | 3 |
| 1.26 Il y a trop de monde autour de la table | 4 |
| 1.27 Il est encore trop tôt pour qu'on puisse observer des progrès | 3 |
| 1.28 Aucune mesure concrète n'a été prise | 4 |

6a Voudriez-vous modifier l'organisation ou la structure?

- | | |
|--|---|
| 1.29 Accorder une plus grande attention à des questions touchant spécifiquement le Nord (il faut un secrétariat pour le Nord) | 6 |
| 1.30 Améliorer les communications - définir des attentes plus réalistes - améliorer la rétroaction | 5 |
| 1.31 Il faut que chaque équipe ait ses ressources à elle, soit une personne à temps plein | 4 |
| 1.32 Le PRC devrait être dirigé par des conseils fédéraux | 4 |
| 1.33 Les équipes devraient être dirigées par un comité de cadres - il faut une plus grande participation des hauts fonctionnaires. | 4 |
| 1.34 Décentraliser la prise de décisions; elle ne devrait pas se faire uniquement à Ottawa - faites-nous confiance (Voir aussi la 4 ^e question du point 5bii, ci-dessus). | 6 |

- | | |
|--|---|
| 1.35 Augmenter le nombre de représentants provinciaux et ruraux aux comités, ajouter des organismes communautaires | 7 |
| 1.36 Clarifier le rôle des membres des équipes | 4 |
| 1.37 Ce devrait être un organisme uniquement fédéral; le gouvernement fédéral doit être plus engagé (les hauts fonctionnaires devraient faire preuve de plus d'efficacité au Cabinet – Québec) | 4 |

6b Voudriez-vous modifier le processus?

- | | |
|--|---|
| Il faut rendre des comptes – engagement des hauts fonctionnaires | 7 |
| Simplifier les processus relatifs aux projets pilotes | 7 |
| Plus de gestes concrets et moins d'analyses (voir le dernier point de la question 5bii, ci-dessus) | 5 |
| Donner plus de fonds au PRC | 9 |

Provinces

| | | |
|---------|----|-------|
| Qc | 15 | 18 % |
| Ont. | 9 | 11 % |
| Man. | 7 | 8 % |
| Alb. | 7 | 8 % |
| Nu. | 7 | 8 % |
| N.-É. | 6 | 7 % |
| N.-B. | 6 | 7 % |
| Yukon | 6 | 7 % |
| Sask. | 5 | 6 % |
| T.N.-O | 5 | 6 % |
| T.-N. | 4 | 5 % |
| Î.-P.É. | 4 | 5 % |
| C.-B. | 4 | 5 % |
| | 85 | 100 % |

Ministères et organismes représentés

| Alpha | | Numérique | |
|--------------|---------|------------------|---------|
| 13 | AAC | 13 | AAC |
| 1 | APECA | 11 | Prov. |
| 1 | Assoc. | 11 | DRHC |
| 2 | CSEC | 8 | PCH |
| 1 | CCGEA | 6 | EC |
| 2 | SCHL | 6 | RNCan |
| 1 | SCC | 4 | SC |
| 3 | MPO | 3 | IC |
| 6 | EC | 3 | Justice |
| 1 | CEM | 3 | MPO |
| 4 | SC | 2 | MAINC |
| 11 | DRHC | 2 | CSEC |
| 3 | IC | 2 | SCHL |
| 2 | MAINC | 2 | TPSGC |
| 3 | Justice | 1 | TC |
| 6 | RNCan | 1 | APECA |
| 8 | PCH | 1 | Assoc. |
| 11 | Prov. | 1 | CCGEA |
| 2 | TPSGC | 1 | SCC |
| 1 | TC | 1 | CEM |

APPENDICE D : PERSONNES INTERVIEWÉES

[exclu conformément à la *Loi sur l'accès à l'information*.]

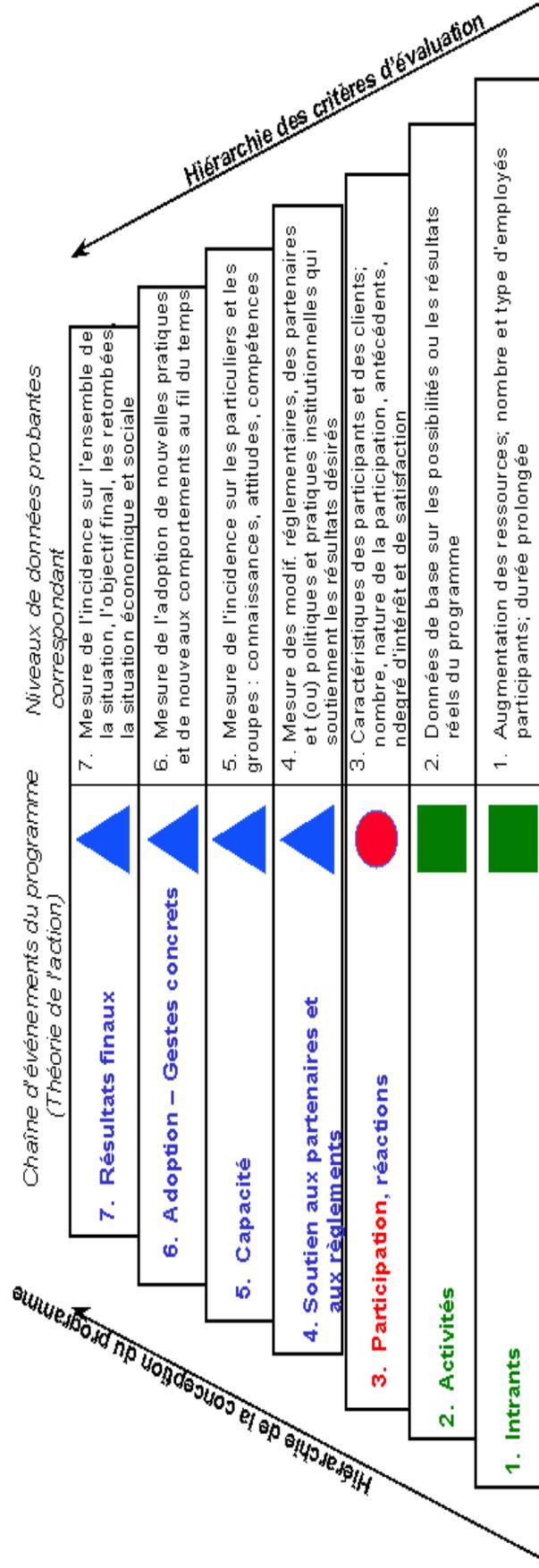
APPENDICE E : ONZE PRIORITÉS

Le gouvernement du Canada travaillera à la réalisation de la vision en s'attachant aux onze secteurs prioritaires définis par les participants au Dialogue rural :

- Améliorer l'accès des Canadiens des régions rurales aux programmes et services du gouvernement fédéral;
- Améliorer l'accès des entreprises rurales et des organismes de développement communautaires aux ressources financières;
- Fournir des débouchés, des programmes et des services mieux ciblés aux jeunes des régions rurales, y compris les jeunes Autochtones;
- Soutenir le développement des capacités communautaires des régions rurales, le leadership et l'acquisition de compétences;
- Donner aux collectivités rurales l'occasion de mettre en place et d'entretenir une infrastructure de développement communautaire;
- Créer des liens entre les Canadiens des collectivités rurales et l'économie et la société du savoir, et les aider à acquérir les compétences nécessaires pour utiliser cette technologie;
- Consolider la diversification de l'économie dans les régions rurales du Canada en offrant une aide mieux ciblée;
- Collaborer avec les gouvernements des provinces et des territoires au moment d'étudier et de mettre à l'essai de nouvelles façons de fournir aux Canadiens des régions rurales l'accès à des soins de santé à coût raisonnable;
- Collaborer avec les gouvernements des provinces et des territoires au moment d'étudier et de mettre à l'essai de nouvelles façons d'offrir aux Canadiens des régions rurales un accès à l'éducation à coût raisonnable;
- Favoriser la création de partenariats stratégiques dans les collectivités, entre les collectivités et entre les gouvernements dans le but de faciliter le développement des collectivités rurales;
- Faire la promotion du Canada rural comme un lieu où il fait bon vivre, travailler et élever une famille en reconnaissant la valeur de ces régions sur le plan de l'identité et du mieux-être de la nation.

APPENDICE F : LES NIVEAUX DE DONNÉES PROBANTES ET LE MODÈLE LOGIQUE

Théorie de l'action - Niveaux de données probantes et modèle logique



Source : Adapté de Claude Bennett, 1979. Tiré de Michael Quinn Patton, *Utilization-Focused Evaluation*. The New Century Text, Thousand Oaks, Californie, 1997, p. 235.

APPENDICE G : PLAN D'ACTION RURAL

Plan d'action rural, avril 2001

http://www.rural.gc.ca/conference/rap-par_f.phtml

APPENDICE H : MÉTHODOLOGIES ET SOURCES DE DONNÉES

Méthodologies et sources de données

L'évaluation s'est appuyée sur quatre méthodologies distinctes au moment de recueillir et d'analyser les données relatives aux enjeux et aux questions.

Entrevues et enquêtes non officielles – Nous avons réalisé des entrevues en personne et par téléphone auprès de gestionnaires de programme, de membres choisis dans les équipes rurales, de fonctionnaires de ministères collaborant avec les fonctionnaires du PRC, de membres du Groupe de travail interministériel et de cadres supérieurs dans le but d'obtenir des informations et des opinions concernant le PRC, sa pertinence et son efficacité. Nous avons aussi réalisé par l'entremise du courrier électronique une enquête non officielle visant des membres des équipes rurales dans le but de savoir en quoi le PRC avait eu une incidence sur les approches, les politiques et les programmes.

Ateliers – Un atelier de deux jours s'est déroulé les 10 et 11 septembre 2001. La première journée, l'objectif était d'aider les participants à comprendre les relations entre les rapports de rendement, la planification stratégique et l'élaboration de cadres de travail sur la gestion fondés sur des résultats et la reddition de comptes. Les participants ont ensuite discuté des premiers résultats de l'évaluation, puis ont donné leur impression quant à la réussite du projet jusqu'ici. La deuxième journée de l'atelier, les participants ont élaboré un modèle logique dans le but de cibler les objectifs de la prochaine phase de financement du PRC. En plus de permettre une meilleure compréhension du programme et de sa logique, l'atelier a donné aux évaluateurs l'occasion de discuter avec des gestionnaires et des conseillers principaux en politique venus de partout au pays et d'obtenir leur opinion sur le processus et les progrès réalisés par le PRC, ainsi que de cerner les leçons qu'on pouvait en tirer.

Examen documentaire – Pour recueillir des informations et des données permettant de définir les enjeux de l'évaluation, nous avons examiné les documents qui décrivent le programme, les activités et son fonctionnement, des documents sur le fonctionnement des équipes rurales, l'élaboration des mémoires au Cabinet et d'autres documents stratégiques, les procès-verbaux des réunions, les documents de recherche et autres publications. L'évaluation de la première série de projets pilotes mise en œuvre par l'entreprise JAPA s'est révélée une importante source de documentation.

Études de cas – On a aussi rassemblé et analysé des informations plus détaillées concernant la façon dont le PRC, par ses divers éléments et approches, a pu apporter une contribution à des enjeux et programmes ruraux choisis. Les études de cas ont supposé des entrevues ainsi qu'un examen et une analyse documentaires visant la collecte d'informations et ont servi à fournir des exemples concrets et pertinents de la façon dont le PRC a influé sur des questions concernant le monde rural. On a aussi mené une étude de référence distincte dans le but de comparer les

processus utilisés par le PRC à d'autres mécanismes de gestion horizontale, utilisés par exemple par la Table ronde nationale sur l'environnement et l'économie.

On s'était attendu à ce que les informations recueillies en vue de la mesure du rendement (les informations constituant, selon le cadre de rendement, des indicateurs et des mesures) soient une source d'information utile pour l'évaluation. Toutefois, les volets du PRC n'ont recueilli que très peu d'informations sur le rendement ou les résultats.