

Évaluation du Programme de l'aménagement hydraulique rural

Document rédigé pour

Agriculture et Agroalimentaire Canada

Document rédigé par

**HICKLING
ARTHURS
LOW**

TECHNOLOGY MANAGEMENT,
STRATEGY, AND ECONOMICS

Le 23 décembre 2003

N° de référence HAL : 7375

Table des matières

1. Introduction	1-1
1.1 Objectifs de l'étude	1-1
1.2 Contexte du programme	1-1
1.3 Conception du programme	1-3
1.3.1 Volet Contribution.....	1-3
1.3.2 Volet Aide technique.....	1-4
1.4 Exécution du programme.....	1-4
2. Approche et méthodologie	2-1
2.1 Synthèse des informations sur les faits recueillies au moyen des diverses méthodes	2-2
2.2 Comment les méthodes et les intervenants ont alimenté les divers enjeux	2-3
3. Pertinence : constatations et conclusions	3-1
3.1 Besoins en eau du secteur.....	3-1
3.1.1 Besoins liés à l'expansion et à la diversification de l'élevage du bétail	3-1
3.1.2 Besoins liés à l'expansion et à la diversification des récoltes.....	3-2
3.1.3 Besoins et possibilités liés aux exploitations agricoles	3-2
3.1.4 Besoins liés aux exigences immédiates	3-3
3.2 Besoins en services du secteur.....	3-4
3.2.1 Services d'aide technique.....	3-4
3.2.2 Services de communications et de sensibilisation	3-4
3.3 Besoins relatifs à un soutien public harmonisé.....	3-4
3.3.1 Pertinence au regard des priorités des intervenants.....	3-4
3.3.2 Double emploi ou chevauchement.....	3-5
3.3.3 Lacunes des politiques.....	3-5
4. Réussite du programme : constatations et conclusions.....	4-1
4.1 Mesure des améliorations apportées aux exploitations agricoles	4-1
4.2 Mesure de l'amélioration des entreprises à valeur ajoutée et des entreprises agroalimentaires des milieux ruraux	4-3
4.3 Mesure de la contribution des projets stratégiques et d'aide technique	4-4
4.4 Mesure de la contribution des projets d'infrastructure individuelle et des projets de groupe....	4-5
4.5 Mesure de la contribution des services d'aide technique aux pratiques durables	4-5
4.6 Mesure des répercussions plus générales	4-6
5. Gestion et rentabilité : constatations et conclusions	5-1
5.1 Dans quelle mesure les processus de gestion du programme sont-ils adéquats?.....	5-1
5.1.1 Planification et sélection des projets.....	5-1
5.1.2 Contrôle du rendement et rapports	5-5
5.1.3 Communications et relations avec la clientèle.....	5-6
5.1.4 Situation de la gestion et délégation de pouvoirs	5-7
5.2 Rentabilité.....	5-8
5.2.1 Existe-t-il des façons plus rentables d'exécuter le programme?	5-8

5.2.2	Quels coûts sont liés à l'exécution du programme?	5-9
6.	Orientations futures	65-2
6.1	Structures de gouvernance et méthodes de gestion	5-2
6.2	Information pour la prise de décisions.....	5-3
6.3	Responsabilisation collective.....	5-3
6.4	Rapports avec les mandats liés à l'environnement.....	5-3

ANNEXES

A. Bibliographie

1. Introduction

1.1 Objectifs de l'étude

Le volet Environnement du Cadre stratégique pour l'agriculture, d'Agriculture et Agroalimentaire Canada (AAC), vient d'être approuvé dans le cadre d'une présentation au Conseil du Trésor. Selon cette présentation, une évaluation du Programme de l'aménagement hydraulique rural (PAHR) doit être remise au Conseil du Trésor au début de 2004.

Le PAHR doit être intégré au Programme national d'approvisionnement en eau (PNAE) à compter du 1^{er} avril 2004. Le PNAE est un programme de quatre ans qui a débuté en 2002-2003; il est assorti d'un financement de 60 millions de dollars et il prendra fin en 2005-2006.

Les objectifs de la présente étude étaient les suivants :

- évaluer les résultats et les répercussions du Programme de l'aménagement hydraulique rural (PAHR);
- déterminer dans quelle mesure le programme a atteint ses objectifs;
- évaluer l'efficacité du mode d'exécution du programme;
- déterminer dans quelle mesure les éléments du programme, à savoir le soutien financier pour l'infrastructure, le soutien financier pour les études stratégiques et les conseils techniques, ont contribué à l'atteinte des objectifs généraux du programme;
- dégager des leçons et des pratiques exemplaires qui pourront être appliquées au PNAE.

Le PAHR prend fin le 31 mars 2004. La présente étude vise principalement les projets entrepris entre le 1^{er} avril 1994 et le 31 mars 2002 dans le cadre du PAHR.

1.2 Contexte du programme

Un aperçu de l'évolution du programme depuis sa création, en 1935, fournit des renseignements utiles pour la présente étude. Le programme, qui existe depuis plus de 65 ans, a été modifié plusieurs fois de façon à répondre aux besoins changeants du monde rural ainsi qu'à la situation et aux priorités des Prairies et à tirer parti de l'évolution technologique.

On a modifié les modalités du PAHR en 1973 pour soutenir les puits, et encore une fois en 1981, pour permettre à des groupes d'agriculteurs et d'éleveurs de même qu'aux petites collectivités rurales de moins de 300 habitants d'avoir droit à de l'aide. En 1981, toujours, on a intégré les canalisations à la liste des projets d'aménagement hydraulique admissibles.

On a revu encore une fois les modalités en 1994 pour intégrer au PAHR les particuliers, groupes et collectivités des régions rurales qui participent aux grandes activités de l'économie agricole. On a élargi la définition des projets admissibles pour soutenir les projets de conservation de l'eau et les technologies liées à la qualité de l'eau. On a aussi augmenté les autorisations budgétaires des bureaux de district afin de mieux répondre aux besoins régionaux et de tirer profit des occasions qui s'y présentaient. Au début, les premiers clients qui se présentaient étaient les premiers à obtenir de l'aide.

En 2000, on avait modifié encore une fois le programme pour harmoniser ses objectifs à l'échelle des Prairies. On a imposé des échéances et des méthodes de présentation des demandes normalisées. Aujourd'hui, le programme est administré à Regina et est exécuté par les bureaux de district; il distribue des contributions en fonction de critères de sélection communs et respecte des montants maximaux. En général, chaque année, des agriculteurs, des regroupements agricoles et des collectivités reçoivent de 4 à 7 millions de dollars pour réaliser de 1 500 à 2 500 projets. Le tableau ci-dessous présente le détail des versements, par région et par secteur d'application.

Tableau 1-1. Contributions du PAHR, par région et par secteur d'application, 1994-2002, données du programme (en millions de dollars)

Secteur d'application	Région					Total
	Alb. (nord)	Alb. (sud)	Manitoba	Sask. (nord)	Sask. (sud)	
Bétail	6,0	4,7	10,7	8,9	6,4	36,7
Irrigation	0,1	0,0	0,1	0,0	0,0	0,2
Stratégies	1,8	1,2	0,4	0,0	0,0	3,4
Projet non précisé	0,0	0,5	0,0	s. o.	s. o.	0,5
Total	7,9	6,4	11,2	9,0	6,5	40,9

Remarque : Les chiffres étant arrondis, leur somme ne correspond pas nécessairement au total indiqué.

Au fil des ans, la direction a redirigé les ressources; elles étaient au départ affectées à l'infrastructure nécessaire à l'approvisionnement des établissements agricoles et le sont désormais à des projets plus stratégiques et à l'infrastructure des groupes. L'objectif était de fournir des connaissances et de l'expertise, de même que des sources sûres d'approvisionnement en eau, comme des canalisations, de façon à soutenir le développement économique des établissements agricoles en milieu rural. L'accent est mis sur l'expansion de l'élevage du bétail.

1.3 Conception du programme

Le financement du programme provient à la fois du budget de fonctionnement et de subventions et contributions. Son budget annuel est pour le moment fixé à 12,1 millions de dollars. Le programme comporte deux volets — Contribution et Aide technique — comme on le verra plus loin. La clientèle ciblée comprend des résidents des régions rurales, y compris des agriculteurs et des éleveurs, des groupes agricoles et de conservation, des collectivités et des municipalités rurales, des entreprises agroalimentaires et des entreprises rurales.

On a dit que ce programme était un programme de longue durée axé sur la demande et qu'il consistait à fournir des conseils techniques et du financement à des producteurs et à des groupes afin que ceux-ci construisent une infrastructure hydraulique dans les entreprises agricoles et mènent des études concernant l'eau. On le décrit maintenant de plus en plus souvent comme un programme qui fournit du soutien pour des projets stratégiques et des projets de groupe.

1.3.1 Volet Contribution

Le volet Contribution est assorti d'un financement annuel de 5,6 millions de dollars. Le budget est réparti de façon équitable dans les cinq régions des Prairies offrant le PAHR, mais on peut réaffecter ces fonds en fonction de la demande. Il y a deux régions en Alberta (la région de l'Alberta comprend aussi la région de Peace River, en Colombie-Britannique) et en Saskatchewan, et une région au Manitoba.

Grâce au financement, on peut partager le coût d'activités de développement, comme la construction de canalisations rurales et d'amenée d'eau dans les pâturages, le développement de sources d'approvisionnement en eau pour les petites collectivités rurales et l'approvisionnement en eau de particuliers, de même que pour mener des études stratégiques sur l'eau de façon à alimenter la base de connaissances sur cette ressource et à générer des retombées pour toute une gamme de résidents des régions rurales.

On a abandonné la tendance qui consistait à construire des infrastructures pour l'approvisionnement en eau des ménages agricoles pour se tourner vers la mise en place d'infrastructures stratégiques qui permettent à toute une région d'avoir accès à des sources sûres, d'infrastructures qui soutiendront le développement économique des établissements agricoles des régions rurales (p. ex., des canalisations d'amenée d'eau dans les pâturages) ainsi que l'approvisionnement en eau des parcs d'engraissement, des exploitations porcines, etc.

Dans le volet Contribution, les projets admissibles sont classés en deux catégories :

- Infrastructure hydraulique en milieu rural — les infrastructures destinées aux particuliers, aux groupes ou aux collectivités, comme les mares-réservoirs, les petits barrages, les puits, les canalisations, les systèmes d'approvisionnement en eau pour le bétail et les installations de chargement de réservoir. L'aide financière assure jusqu'au tiers des coûts admissibles de ces projets; les deux autres tiers sont versés par les clients et les partenaires.

- Projets stratégiques — projets de développement de l'information et des technologies et de diffusion de l'information, y compris, par exemple, des études sur les eaux souterraines des régions, la planification de la gestion de l'eau à l'échelle régionale, la recherche appliquée aux pratiques de gestion exemplaires et les activités de vulgarisation. L'aide financière couvre 75 % des coûts admissibles des projets stratégiques, et l'autre quart est versé par les clients et les partenaires.

1.3.2 Volet Aide technique

La gestion et l'exécution des projets du volet Aide technique sont assorties d'un budget de fonctionnement de 6,5 millions de dollars du PAHR. Une partie de ces fonds sert à la gestion et à l'administration du programme, y compris le volet Contribution. Le volet Aide technique vise à encourager l'adoption de normes techniques appropriées, à organiser des études de rentabilité sur les aspects techniques des grands projets d'infrastructure, comme les canalisations régionales, à faire le relevé et l'évaluation des eaux souterraines et des eaux de surface pour les projets régionaux, à entreprendre des activités de recherche et de vulgarisation visant les nouvelles technologies adaptées aux conditions propres aux prairies (p. ex., aqueducs régionaux, canalisations enfouies à peu de profondeur pour l'approvisionnement en eau dans les pâturages) et à formuler des recommandations relatives à la protection de la qualité de l'eau.

L'aide technique est offerte pour tous les projets qui reçoivent une aide financière. Afin de garantir le respect des pratiques et des normes techniques, les projets doivent être approuvés par écrit avant que le travail proposé ne commence. Si les ressources le permettent, les projets qui n'ont pas droit à une aide financière peuvent toujours obtenir une aide technique.

1.4 Exécution du programme

Les services sont offerts directement par une quarantaine d'employés dans 22 bureaux de district; cinq gestionnaires régionaux soutiennent l'exécution de ces services. Tout le monde a accès à ces services, même les personnes ou les groupes qui ne reçoivent pas d'aide financière.

Les intéressés doivent présenter une proposition de projet et une demande d'aide financière au PAHR avant le 1^{er} avril. Toutes les demandes acceptées seront soumises à un processus de sélection et de notation afin de garantir que les fonds du programme sont affectés aux projets qui répondent le mieux aux objectifs et aux priorités du programme. Le guide de notation comporte des règles suffisamment souples pour tenir compte des conditions actuelles et des priorités au chapitre du développement hydraulique régional.

Les demandeurs retenus seront avisés du montant de l'aide qui leur sera versé, et on leur donnera la date limite du parachèvement du projet. Le défaut de terminer le projet à l'échéance peut entraîner la révocation de l'aide financière.

2. *Approche et méthodologie*

L'Équipe ministérielle de vérification et d'évaluation d'Agriculture et Agroalimentaire Canada a approuvé un ensemble de questions et de thèmes normalisés qui doivent servir aux études d'évaluation de programme. Ces questions et thèmes ont été adaptés aux fins de la présente étude par l'Équipe ministérielle de vérification et d'évaluation. Le tableau 2-3 ci-dessous en présente un résumé.

Le tableau présente aussi des sources documentaires consultées pour l'étude et indique les méthodes utilisées pour recueillir et analyser cette information. Outre l'examen de documents et de dossiers, le résumé indique les principales méthodes et sources d'information utilisées.

Tableau 2-1 : Principales méthodes et sources d'information

Méthodologie	Population	Taille de l'échantillon
Entrevues auprès de gestionnaires d'AAC	Gestionnaires nationaux, régionaux ¹ , de district et des Prairies qui ont des responsabilités directes à l'égard du programme ou du développement rural	14
Entrevues auprès des intervenants	Sélection de spécialistes des politiques et des programmes représentant la province, les municipalités rurales, l'industrie et le monde universitaire	26
Entrevues auprès de clients	Sélection aléatoire stratifiée de clients visant l'équilibre entre les régions et les types de projet (projets de groupe ou projets stratégiques). Aucune entrevue auprès de clients ayant une infrastructure individuelle.	20
Enquêtes téléphoniques auprès de clients	Échantillon aléatoire stratifié visant des projets d'infrastructure individuelle réalisés entre 1994 et 2001 ou en 2001-2002 et des projets d'infrastructure de groupe.	435
Analyse des données du programme (y compris les données financières)	Plus de 15 000 dossiers individuels concernant des clients, quelque 1 000 dossiers de clients de projets de groupe et de projets stratégiques et des milliers de transactions financières	6 bases de données
Groupe de discussion doublé d'échanges en mode virtuel, d'un vote et d'outils de création de consensus	Intervenants du secteur rural des Prairies : gouvernements provinciaux, municipalités rurales, Ressources naturelles Canada, Environnement Canada et Agriculture et Agroalimentaire Canada	10

¹ Manitoba, Alberta (sud), Alberta (nord) (y compris la région de Peace River de la Colombie-Britannique), Saskatchewan (sud) et Saskatchewan (nord).

Le rapport sur la conception de l'étude du PAHR, publié le 16 septembre 2003, fournit d'autres renseignements de nature technique concernant ces thèmes de recherche, notamment les guides d'entrevue et les protocoles des groupes de discussion ainsi que la justification du choix de la clientèle et de la taille des échantillons.

Comme l'indique le rapport, l'équipe d'examen n'a eu accès qu'à peu d'information concernant les résultats et les retombées des projets individuels et collectifs. La compilation et l'interprétation des informations tirées de la base de données du programme ont aussi posé, pour nous, certains défis. L'équipe d'examen s'est donc montrée prudente au moment de tirer des conclusions définitives en fonction des informations accessibles.

2.1 Synthèse des informations sur les faits recueillies au moyen des diverses méthodes

L'équipe d'examen a analysé toutes les informations sur les faits recueillies au moyen des diverses méthodes. Comme l'indique le rapport sur la conception de l'étude, les faits ont été soumis à une analyse et sont résumés dans le tableau des documents découlant du projet, ci-dessous.

Tableau 2-2 : Aperçu des documents à livrer

Document à livrer	Contenu
Document de travail — Enquête téléphonique	Plus de 60 tableaux statistiques dressant le profil des réponses, selon la région, le type de clients, le type de projet ou d'autres facteurs.
Document de travail sur les données du programme	Plus de 50 tableaux statistiques dressant le profil des projets terminés en fonction du type d'infrastructure, du coût et d'autres facteurs.
Document de travail sur les entrevues	Résumé de 15 pages portant sur les résultats des entrevues, par groupe d'intervenants.
Groupe de discussion	Compte rendu textuel de 25 pages des discussions sur des thèmes convenus d'avance, des problèmes et des solutions liés au développement hydraulique en milieu rural.
Document de travail sur les réussites	Rapport de 45 pages résumant les constatations relatives à la réussite du programme selon les diverses méthodes utilisées. Le document présente en outre des conclusions préliminaires et des recommandations.
Document de travail sur la pertinence	Rapport de 40 pages résumant les constatations relatives à la pertinence du programme selon les diverses méthodes utilisées. Le document présente en outre des conclusions préliminaires et des recommandations.
Document de travail sur l'efficacité de la gestion	Rapport de 30 pages résumant les constatations relatives à l'efficacité de la gestion du programme selon les diverses méthodes utilisées.
Document de travail sur la rentabilité	Rapport de 15 pages résumant les constatations

	relatives à la rentabilité du programme selon les diverses méthodes utilisées, la plupart ayant trait à l'analyse des données financières.
Rapport final	Ce rapport, qui fait la synthèse de tous les documents de travail, présente les conclusions de l'étude et des recommandations.

2.2 Comment les méthodes et les intervenants ont alimenté les divers enjeux

Le tableau des pages suivantes fournit un résumé de la conception de l'étude. Le nombre des symboles (■) révèle dans quelle mesure les groupes d'intervenants et les méthodes utilisées ont alimenté les thèmes d'évaluation correspondants. Lorsqu'il n'y a pas de symbole en regard d'un groupe ou d'une combinaison de méthodes, cela signifie qu'ils ont joué un rôle limité dans l'examen du thème correspondant. Lorsqu'il y a trois symboles, c'est qu'ils ont joué un rôle important.

Tableau 2-3 : Résumé de la conception de l'étude

Méthodologie	Entrevues						Enquête	Analyse des données	Groupe de discussion
	AAC			GRB provinciaux	Autres intervenants	Clients			
Groupe d'intervenants	AC	Région des Prairies	PAHR				Clients		
Thème	AC	Région des Prairies	PAHR	Clients	GRB provinciaux	Autres intervenants	Clients	Base de données/dossiers	Intervenants des programmes
Résultats									
1) Dans quelle mesure les objectifs du PAHR ont-ils été atteints?									
a) Les exploitations agricoles se sont-elles agrandies ou diversifiées? Ont-elles amélioré leurs activités?			■ ■	■ ■ ■ ■	■	■ ■	■ ■	■	
b) Les agro-entreprises rurales et les entreprises à valeur ajoutée se sont-elles agrandies ou diversifiées? Ont-elles amélioré leur position sur le marché?			■ ■	■ ■ ■ ■	■	■ ■	■	■	
c) Quels types de projets ont le mieux contribué à l'atteinte des objectifs du programme?			■ ■ ■ ■	■ ■ ■ ■	■ ■	■ ■	■ ■	■ ■	
d) Les services d'aide technique ont-ils contribué à l'adoption de pratiques durables visant le développement et la protection des ressources hydriques?		■ ■	■ ■ ■ ■	■ ■ ■ ■	■ ■	■ ■	■	■	

Méthodologie	Entrevues						Enquête	Analyse des données	Groupe de discussion
	AAC				GRB provinciaux	Autres intervenants			
Groupe d'intervenants	AC	Région des Prairies	PAHR	Clients					
Thème									
e) Quelles grandes retombées et quels avantages pour les clients, prévus ou non, ont découlé du programme?	■	■■■	■■■	■■	■	■		■	
Caractère approprié									
2) Dans quelle mesure chaque volet du PAHR (aide financière pour l'infrastructure ou les études stratégiques, aide technique) a-t-il contribué à l'atteinte des objectifs du programme?	■	■■	■■■	■■■	■	■	■		
Acceptation									
3) Les clients et les autres intervenants sont-ils satisfaits des activités du programme?	■	■	■■	■■■	■■■	■■■	■■■		
Pertinence									
4) Dans quelle mesure les objectifs du programme sont-ils pertinents au regard des orientations futures et des besoins du secteur agricole?	■	■■	■■	■■■	■	■	■■		■■■
5) Dans quelle mesure les objectifs du programme sont-ils pertinents au regard des priorités gouvernementales?	■■■	■■■	■■■	■	■■■	■■■			■■■

Méthodologie	Entrevues						Enquête	Analyse des données	Groupe de discussion
	AAC			GRB provinciaux	Autres intervenants	Clients			
Groupe d'intervenants	AC	Région des Prairies	PAHR				Clients		
Thème									
6) De quelle façon et dans quelle mesure le PAHR constitue-t-il un complément aux autres programmes et organisations? Entraîne-t-il un double emploi ou un chevauchement des tâches? Travaille-t-il à contre-courant?	■■■	■■■	■■	■■	■■■	■■■	■■	■■	■■■
Efficacité de la gestion									
7) Dans quelle mesure les processus de gestion du programme sont-ils adéquats (planification, relations avec la clientèle, contrôle du rendement, communications, etc.)?	■■	■■■	■■■	■■			■■	■■	
Rentabilité									
8) Quels coûts sont liés à l'exécution du programme?	■	■■■	■■■					■■■	
9) Existe-t-il des façons plus rentables d'exécuter le programme?	■	■■	■■	■■	■■	■■		■	■■■

3. Pertinence : constatations et conclusions

Le présent chapitre fournit un résumé des constatations concernant la pertinence du programme, de 1994 à 2002, selon les méthodes utilisées. Ces constatations sont présentées par questions clés d'évaluation et sont examinées sous l'angle des clients, de la direction d'AAC et des programmes ainsi que des autres intervenants qui financent le programme ou qui s'y intéressent pour une autre raison.

Pour déterminer la réussite du programme, nous avons cherché à répondre aux grandes questions d'évaluation suivantes :

- Dans quelle mesure le programme permet-il toujours « d'éliminer les obstacles à l'agriculture liés à un approvisionnement en eau insuffisant et de favoriser l'adoption de pratiques durables au chapitre de l'aménagement et de la protection des ressources hydriques » dans les régions visées par notre examen?
- Les autres intervenants (gouvernements provinciaux, municipalités, etc.) sont-ils satisfaits des activités du Programme de l'aménagement hydraulique rural? Sinon, quelles sont leurs préoccupations?
- De quelle façon et dans quelle mesure le PAHR constitue-t-il un complément à d'autres programmes gouvernementaux ou organisations de conservation? Entraîne-t-il un double emploi ou un chevauchement des tâches? Travaille-t-il à contre-courant?
- Dans quelle mesure les objectifs du programme sont-ils pertinents au regard des priorités gouvernementales?

3.1 Besoins en eau du secteur

3.1.1 Besoins liés à l'expansion et à la diversification de l'élevage du bétail

Tous les intervenants de l'industrie et des gouvernements provinciaux s'attendent à une croissance rapide et à l'expansion de l'élevage du bétail dans leur province respective. Le mode de fonctionnement actuel du programme reste très bien adapté aux petites et moyennes

entreprises d'élevage, en particulier les exploitations de naissance, et aux entreprises d'élevage des régions plus éloignées.

De nombreux intervenants provinciaux et de l'industrie ont indiqué que la croissance de l'industrie de l'élevage devrait viser de nouvelles régions du Manitoba et de l'Alberta et s'intensifier en Saskatchewan, ce qui signifie qu'il faudra trouver de nouvelles sources d'eau pour y répondre. Ils disent aussi que les futurs programmes d'aménagement hydraulique dans les régions rurales répondraient bien aux exploitations d'élevage intensif à grande échelle (i) si les demandes étaient acceptées en fonction de critères souples; (ii) s'ils utilisaient une approche plus stratégique en établissant des priorités à moyen terme (de deux à cinq ans) pour le développement; (iii) s'ils collaboraient plus étroitement avec les gouvernements provinciaux et l'industrie.

Le programme est aussi pertinent quand il s'agit d'améliorer la qualité de l'eau, en soutenant l'infrastructure et en fournissant une aide technique. L'amélioration de la qualité de l'eau peut se traduire par une amélioration de la productivité des élevages et, dans bien des cas, de la qualité de l'eau dans l'environnement, qui servira à d'autres utilisateurs.

L'équipe d'examen conclut que des sources d'eau supplémentaires restent essentielles au soutien de la croissance et du développement de l'industrie de l'élevage dans les Prairies; le PAHR répond de façon pertinente à ce besoin.

3.1.2 Besoins liés à l'expansion et à la diversification des récoltes

L'objectif de l'ensemble des intervenants provinciaux et de l'industrie consiste à maintenir la croissance et la diversification de l'économie des cultures agricoles des Prairies. Sous sa forme actuelle, le programme n'a eu que des retombées limitées sur la diversification des cultures en assurant l'expansion de l'irrigation des Prairies, mais il a réussi à favoriser le développement de l'industrie de la transformation de la pomme de terre au Manitoba. Cette réussite est due à la capacité du programme de répondre aux exigences en irrigation spécifique de l'entreprise de transformation et des producteurs individuels, et de collaborer avec le gouvernement provincial.

De nombreux intervenants ont indiqué qu'il était possible d'améliorer l'irrigation dans les Prairies. À ce chapitre, les projets d'aménagement hydraulique des régions rurales se révéleraient pertinents s'ils soutenaient de façon plus stratégique les priorités régionales en matière de développement et s'ils accordaient moins de place aux projets individuels axés sur la demande.

L'équipe d'examen conclut que le PAHR n'avait que des retombées limitées sur la croissance et la diversification de l'économie des cultures agricoles des Prairies, mais les intervenants ont indiqué qu'il était possible d'améliorer l'irrigation.

3.1.3 Besoins et possibilités liés aux exploitations agricoles

La plupart des clients, à titre individuel, jugent que l'absence de contribution visant l'infrastructure n'est pas un obstacle à la réalisation de projets visant à améliorer l'approvisionnement en eau. Environ 70 % des clients ayant participé à l'enquête ont indiqué

qu'ils entreprendraient le projet même sans une contribution visant l'infrastructure. Les contributions sont donc d'une importance limitée quand il s'agit d'augmenter l'approvisionnement en eau. Même si de nombreux intervenants considèrent que les contributions sont une bonne façon de garantir que les projets respectent des normes techniques ou des « pratiques exemplaires » minimales visant à atténuer les effets d'une sécheresse, il existe peut-être d'autres mécanismes plus rapides et plus efficaces pour réglementer ces pratiques ou encourager leur adoption². Si des analyses de rentabilisation se montraient favorables à ces pratiques exemplaires, il est possible que les exploitations agricoles les adopteraient sans que l'on doive les convaincre à l'aide de mesures incitatives de nature financière.

L'équipe d'examen conclut que le volet Contribution aux projets individuels du PAHR, contrairement au volet Contribution aux projets de groupe et aux projets stratégiques, qui fait l'objet du chapitre 4, n'a qu'une incidence limitée sur l'augmentation de l'approvisionnement en eau et de la qualité de l'eau, puisque la plupart des clients auraient mené leur projet à terme sans l'aide du PAHR.

3.1.4 Besoins liés aux exigences immédiates

Selon de nombreux intervenants des gouvernements provinciaux, le programme manque très souvent de pertinence en ce qui concerne les besoins à court terme d'approvisionnement en eau; l'équipe d'examen signale toutefois qu'il ne s'agissait pas d'un des objectifs du PAHR. Dans la plupart des cas, on ne peut annoncer une sécheresse ni en prévoir la gravité avant le milieu de la saison de croissance, et, à ce moment-là, le PAHR a déjà engagé le budget des projets d'infrastructure. Les entreprises d'élevage intensif veulent commencer rapidement leur production, une fois toutes les approbations réglementaires obtenues, mais, en général, le PAHR ne permet pas d'approuver rapidement les projets.

Dans certains cas, les gestionnaires du programme répondent aux besoins immédiats en fonction d'un objectif implicite et répartissent les budgets entre les régions en diminuant le budget des grands projets de groupe et en trouvant du financement en provenance d'autres sources. Au Manitoba, les gestionnaires du PAHR ont appliqué cette dernière approche pour répondre aux besoins d'une région touchée par une sécheresse extrême. L'Alberta s'est dotée d'un programme d'infrastructures individuelles qui permettent d'approuver à posteriori le financement des projets, ce qui accélère la mise en œuvre des projets d'infrastructure et permet de répondre aux besoins immédiats de façon plus pertinente.

L'équipe d'examen conclut que le PAHR n'a qu'une incidence limitée sur les objectifs implicites mais connus du Programme en ce qui concerne les besoins à court terme et les besoins immédiats. Toutefois, l'équipe d'examen a constaté que, puisque le programme existe déjà depuis un certain temps, il aurait pu combler les lacunes des projets qui visent le soutien de l'aménagement hydraulique rural.

² Le CSA, par exemple, offre un financement pour soutenir les pratiques de gestion respectueuses de l'environnement.

3.2 *Besoins en services du secteur*

3.2.1 *Services d'aide technique*

Tous les intervenants ont souligné la qualité de l'aide technique fournie par le PAHR en ce qui concerne la gestion de l'eau. Ils jugent aussi que c'est un service utile au maintien de pratiques de gestion de l'eau durables et respectueuses de l'environnement. Dans bien des cas, le secteur privé n'a pas d'intérêt ou les capacités nécessaires pour fournir des services d'aide équivalents. Les intervenants des gouvernements provinciaux ont aussi souligné qu'il était important d'élaborer des normes techniques et des pratiques exemplaires, et que c'était là l'une des contributions les plus pertinentes de ce service. Une enquête téléphonique auprès de clients confirme la pertinence de ce service : 72 % des répondants ont jugé que le service était « très utile » ou « essentiel » à leur projet.

L'équipe d'examen conclut que les services d'aide technique du PAHR sont tout à fait pertinents quant à la réalisation des objectifs du programme.

3.2.2 *Services de communications et de sensibilisation*

Selon de nombreux intervenants, les communications n'ont pas réussi à mettre en relief la pertinence du programme. Beaucoup de spécialistes du bétail ne connaissaient que vaguement le programme, même si la plus grande partie du financement a été distribuée dans ce secteur. Plusieurs intervenants des gouvernements provinciaux ont indiqué que la distribution des fonds entre les districts était inégale, ce qui crée un climat d'incertitude concernant la nature et l'ampleur des fonds accessibles pour l'amélioration de l'approvisionnement en eau. Une enquête téléphonique auprès de clients indique en outre que l'une des principales lacunes au chapitre de la pertinence du programme concerne le manque de sensibilisation.

L'équipe d'examen conclut qu'en demandant aux gestionnaires du PAHR d'améliorer les communications et la sensibilisation afin de démontrer, en termes techniques, qu'il vaut mieux harmoniser les politiques et les stratégies relatives au système hydraulique agricole, on pourrait formuler des politiques et des stratégies plus éclairées.

3.3 *Besoins relatifs à un soutien public harmonisé*

3.3.1 *Pertinence au regard des priorités des intervenants*

De nombreux intervenants, représentant les gouvernements provinciaux ou des organismes provinciaux de produits, jugeaient que le programme ne répondait pas de façon pertinente à leurs priorités. Ils ont indiqué que : (i) les provinces sont responsables des politiques provinciales

relatives à l'eau et de l'établissement des priorités en matière d'utilisation de l'eau; (ii) certaines provinces et associations de produits ont élaboré des stratégies qui supposent un meilleur accès aux ressources hydrauliques; (iii) les provinces ont adopté des stratégies de développement rural axées sur les besoins en sources d'approvisionnement en eau sûres pour les petites municipalités rurales.

Selon les intervenants, les futurs programmes d'aménagement hydraulique en région rurale visant les infrastructures individuelles répondraient de façon plus pertinente aux priorités locales : (i) s'ils étaient exécutés par un organisme provincial; (ii) si les priorités relatives à la gestion de l'eau étaient établies au moyen de consultations officielles entre les représentants des gouvernements fédéral et provinciaux et de l'industrie; (iii) si les représentants des provinces et des associations travaillaient aux projets stratégiques en collaboration avec les représentants du programme.

L'équipe d'examen conclut qu'il est possible de mieux harmoniser le programme et les priorités des intervenants.

3.3.2 *Double emploi ou chevauchement*

Le PAHR ne répète ni ne chevauche aucun programme provincial; les autres projets d'aménagement hydraulique en région rurale ont été conçus après la création du PAHR et en fonction de celui-ci. De façon générale, chaque palier de gouvernement comprend son rôle et ses responsabilités respectives, et les autres programmes ont été conçus de façon à compléter le PAHR.

De nombreux intervenants prétendent que, dans certains cas, les contributions du PAHR entraînent des répercussions importantes sur la collectivité ou la société. En améliorant les méthodes d'approvisionnement supplémentaire en eau d'une personne (p. ex., en utilisant des pompes à eau pour le bétail, ce qui réduit les répercussions sur l'environnement), le programme pourrait entraîner d'importants avantages pour d'autres utilisateurs. Les futurs programmes d'aménagement hydraulique des régions rurales pourraient ainsi offrir un précieux complément aux autres programmes et offrir des avantages pour l'environnement.

L'équipe d'examen conclut que le PAHR complète les programmes provinciaux.

3.3.3 *Lacunes des politiques*

De nombreux intervenants soutiennent que les politiques relatives à l'eau, aux régions rurales et à l'agriculture sont élaborées sans que l'on établisse de relations entre les unes et les autres. En conséquence, la croissance et le développement des régions rurales et de l'agriculture ne réalisent pas leur plein potentiel. On a proposé d'évaluer la possibilité d'établir les stratégies relatives à la croissance en fonction des bassins hydrologiques ou des réservoirs aquifères plutôt que des limites d'un district ou d'une province.

De nombreux intervenants affirment que l'on n'a pas accordé suffisamment d'attention à l'eau en tant qu'élément d'une exploitation. Les décideurs du monde agricole présument souvent que l'eau

sera présente là où l'on en a besoin. La plupart des intervenants font remarquer que l'eau est une préoccupation de plus en plus vive dans la province, et ils jugent que les politiques n'en tiennent pas suffisamment compte.

Certains intervenants croient que les futurs programmes d'aménagement hydraulique dans les régions rurales devront : (i) mettre l'accent sur l'optimisation de l'utilisation de l'eau plutôt que sur la maximisation de l'approvisionnement en tenant compte du développement économique et des autres objectifs du Cadre stratégique pour l'agriculture (CSA); (ii) soutenir les grandes priorités de la province en matière de développement économique; (iii) répondre aux besoins changeants des clients en matière d'information et d'aide pour tout ce qui concerne l'eau.

L'équipe d'examen conclut qu'il vaut mieux harmoniser les politiques relatives à l'eau, à l'agriculture et aux régions rurales.

4. Réussite du programme : constatations et conclusions

Le présent chapitre résume les constatations concernant la réussite du programme de 1994 à 2002, selon les méthodes utilisées. Ces constatations sont présentées par question clé d'évaluation et sont examinées sous l'angle des clients, de la direction d'AAC et d'autres intervenants qui financent le programme ou s'y intéressent pour une autre raison.

Pour déterminer la réussite du programme, nous avons cherché à répondre aux grandes questions d'évaluation suivantes :

- Les exploitations agricoles se sont-elles agrandies ou diversifiées? Ont-elles amélioré leurs activités?
- Les agro-entreprises rurales et les entreprises à valeur ajoutée se sont-elles agrandies ou diversifiées? Ont-elles amélioré leur position sur le marché?
- Dans quelle mesure chaque volet du PAHR (aide financière pour l'infrastructure ou les études stratégiques, aide technique) a-t-il contribué à l'atteinte des objectifs du programme?
- Quels types de projets (infrastructures individuelles, infrastructures de groupe) ont le mieux contribué aux objectifs du programme?
- Les services d'aide technique ont-ils contribué à l'adoption de pratiques durables visant le développement et la protection des ressources hydriques?
- Quelles grandes retombées et quels avantages pour les clients, prévus ou non, ont découlé du programme?

4.1 Mesure des améliorations apportées aux exploitations agricoles

Près de la moitié des clients du volet Contribution pour l'infrastructure, soit 151 clients sur 351 (43 %) qui ont participé à l'enquête et qui exploitent une entreprise agricole disent n'avoir apporté aucune modification importante à leurs activités à la suite des projets du PAHR. On peut attribuer ce résultat au fait que l'objectif principal du projet soutenu par le PAHR visait le maintien des activités en réglant les problèmes liés à un approvisionnement en eau insuffisant (objectif du

projet de 67 % des clients de ce volet) ou à un approvisionnement incertain (objectif du projet de 24 % des clients de ce volet).

Tableau 4-1 : Proportion d'eau supplémentaire fournie au client, selon les données de l'enquête (n = 363)

Quantité	Total
De 0 à 10 %	10,2 %
De 11 à 25 %	6,9 %
De 26 à 50 %	16,0 %
De 51 à 100 %	33,1 %
Plus de 100 %	18,2 %
Ne sait pas	7,7 %
Sans objet	8,0 %
Total	100 %

On attribue toutefois au programme le gain de poids du bétail existant (les bovins et les porcs), l'amélioration de la production laitière et l'augmentation du nombre de bêtes (42 % des clients du volet Contribution pour l'infrastructure ont indiqué une augmentation du nombre de têtes) ainsi qu'une diversification du bétail (13 % des clients de ce volet ont indiqué avoir diversifié leur élevage), et ces constatations sont particulièrement pertinentes pour les petits producteurs. Ce succès est attribuable principalement à l'accès à une eau de qualité de source plus sûre (systèmes extérieurs au site), à des canalisations et(ou) à des conseils techniques permettant d'améliorer la captation des eaux de surface et l'accès aux eaux souterraines. Cette conclusion est corroborée par les commentaires fournis dans le cadre des entrevues ou des enquêtes, qui révèlent que 80 % des projets du volet Contribution pour l'infrastructure visaient l'approvisionnement en eau des bovins, des porcs ou d'autres bêtes, ce qui a entraîné d'importants avantages pour le secteur de l'élevage.

Le programme n'a eu que des retombées limitées sur la croissance ou la diversification des cultures agricoles; cela est principalement attribuable au petit nombre de projets visant des systèmes d'irrigation (seulement 6,4 %, soit 28 projets d'infrastructure sur 435, selon les enquêtes, visaient l'irrigation). Un cas de réussite concerne l'augmentation de la production de la pomme de terre au Manitoba, que l'on attribue à un soutien ciblé accordé aux systèmes d'irrigation par le PAHR. Dans tous les autres cas, lorsqu'une personne interrogée mentionne l'expansion ou la diversification des cultures agricoles, celle-ci est attribuée à l'approvisionnement en eau de qualité par les canalisations rurales.

Les projets stratégiques qui supposent un transfert de technologie et(ou) la diffusion d'information (au moyen de projets de démonstration, de tournées des exploitations agricoles et d'ateliers, par exemple) ont une incidence sur les producteurs agricoles, qui ont amélioré leur mode de gestion et leur processus de décision financière (ils font, par exemple, des investissements plus judicieux dans les équipements et fondent leurs activités sur une meilleure compréhension de la question de l'approvisionnement en eau). Les entrevues avec les clients révèlent que, dans certains cas, les agriculteurs se montrent plus vite prêts à investir dans les nouvelles technologies et les nouveaux équipements (même sans un soutien gouvernemental continu, parfois) puisqu'ils ont appris qu'il y a des avantages financiers et autres à le faire. En outre, en raison de meilleures pratiques de

traitement et de gestion des eaux de surface et des eaux souterraines, ils ont été en mesure d'augmenter l'étendue de leurs terres cultivables.

L'équipe d'examen conclut que le programme a eu d'importantes répercussions en améliorant les activités d'élevage dans les Prairies, en fournissant des outils de gestion et des processus de prise de décisions financières et en accélérant l'adoption de la technologie. Signalons en particulier les projets stratégiques qui supposent un transfert de technologie et(ou) la diffusion d'information, qui ont des retombées positives importantes pour les producteurs. Cependant, le programme n'a eu que des répercussions limitées sur la croissance ou la diversification des cultures, et cela est attribuable surtout au petit nombre de projets liés aux systèmes d'irrigation.

4.2 Mesure de l'amélioration des entreprises à valeur ajoutée et des entreprises agroalimentaires des milieux ruraux

Il est difficile de tirer des conclusions dans ce domaine. Les gestionnaires régionaux ont fait remarquer que ces données n'ont pas été contrôlées et qu'elles ne faisaient pas partie du processus de sélection. Par exemple, la classification des clients selon le type d'entreprise (entreprise agroalimentaire, entreprise à valeur ajoutée, etc.) aux fins des bases de données du programme se fait différemment selon les districts définis pour le PAHR. En conséquence, tout ce qui concerne cette question provient de renseignements non scientifiques glanés pendant les entrevues. Par exemple, l'expansion de la nouvelle usine de traitement de la pomme de terre de Portage la Prairie a été attribuée en partie à l'accès à des systèmes d'irrigation et à l'infrastructure des aqueducs, qui a permis un approvisionnement sûr en eau de bonne qualité.

De façon plus générale, les gestionnaires, les clients et les intervenants ont souvent indiqué que le programme avait, d'une façon ou d'une autre, créé un environnement plus favorable aux entreprises agroalimentaires et aux entreprises à valeur ajoutée. On attribue souvent ces répercussions aux études stratégiques qui ont permis de constituer des bases de données scientifiques sur l'emplacement des nappes d'eau souterraines ainsi que des outils de modélisation, d'aide à la prise de décisions et d'analyse du risque, qui améliorent la planification. L'amélioration de l'infrastructure hydraulique a aussi contribué à la stabilisation de l'environnement, un élément intéressant pour les entreprises.

L'équipe d'examen conclut qu'il existe peu de données indiquant que le programme a permis aux entreprises à valeur ajoutée et aux entreprises agroalimentaires de prendre de l'expansion ou de s'améliorer.

4.3 Mesure de la contribution des projets stratégiques et d'aide technique

De façon générale, on affirme que ce sont les projets stratégiques qui ont le mieux réussi à produire des avantages économiques ou sociaux à long terme et à grande échelle ainsi qu'à assurer des analyses soutenant les futures activités visant l'infrastructure hydraulique, par rapport aux avantages, pour les producteurs, des programmes de contribution individuels. Toutefois, à l'échelle des districts, on observe souvent que les gestionnaires et les clients du PAHR insistent pour que les producteurs reçoivent une aide individuelle. Malgré les preuves du contraire, on conserve l'impression que les études à long terme sont coûteuses et inefficaces, qu'elles ne répondent pas aux besoins immédiats en eau et qu'elles ne devraient pas être une priorité pour les collectivités rurales.

On dit aussi, généralement, que les projets stratégiques ont réussi à faire circuler l'information et à convaincre les clients ciblés d'adopter le transfert technologique en vue de solutions durables. Cet objectif a été atteint principalement grâce à des projets de démonstration, aux visites d'exploitations agricoles et à la sensibilisation aux résultats des projets au moyen de publications, de rapports annuels et d'outils d'information électroniques. Ces informations, à leur tour, ont modifié la façon dont les agriculteurs prennent leurs décisions concernant la gestion et les finances.

Presque toutes les personnes consultées ont exprimé et souligné à grands traits que les services techniques du PAHR étaient un élément central, puisqu'ils ont convaincu les producteurs moins susceptibles de vouloir adopter des solutions technologiques novatrices et à long terme de connaître et d'appliquer des approches stratégiques et des normes techniques élevées.

Certains gestionnaires ont indiqué que le soutien financier pour l'infrastructure attirait les clients et, en conséquence, accélérait l'adoption des services techniques. Toutefois, on a jugé que cette conclusion contredisait le fait que le personnel ait réussi à convaincre des personnes qui n'étaient pas des clients que les études stratégiques produisaient des résultats et que l'on mentionnait fréquemment l'existence de relations solides et continues entre le personnel et les producteurs d'un même district, même lorsque le PAHR ne finançait aucun projet.

L'équipe d'examen conclut que les projets stratégiques, soutenus par des services techniques supposant un transfert de technologie et(ou) la diffusion d'information, ont des répercussions positives importantes en ce qui concerne les décisions que prennent les producteurs en matière de gestion ou d'administration financière.

4.4 Mesure de la contribution des projets d'infrastructure individuelle et des projets de groupe

Les projets liés aux infrastructures individuelles ont donné de très bons résultats, en réglant de façon permanente les problèmes liés à un approvisionnement insuffisant ou instable en eau des producteurs; en effet, selon l'enquête, plus de 90 % des systèmes érigés au cours des dix dernières années fonctionnent toujours de façon satisfaisante. C'est là une belle réussite, mais il convient de signaler que les deux tiers de ces projets auraient été entrepris de la même façon sans le financement du PAHR. À l'opposé, seulement 21 % des projets visant un groupe auraient été entrepris sans ce financement. Le chapitre 5, qui porte sur l'efficacité de la gestion, indique que les projets stratégiques et les projets de groupe sont de plus en plus favorisés.

L'équipe d'examen aurait aimé avoir en main des données du programme concernant le nombre de personnes qui ont profité des retombées de chaque projet visant un groupe et savoir dans quelle mesure ces personnes attribuaient ces retombées au projet. De façon générale, néanmoins, on a jugé que les canalisations, même lorsqu'elles parcourent une longue distance, étaient le meilleur moyen d'assurer un approvisionnement fiable en eau aux régions rurales. Malgré la réussite des projets de développement stratégique en vue d'assurer une croissance durable et à long terme, que l'on vient de souligner, l'équipe d'examen conclut qu'il faudrait que toutes les administrations adoptent une approche souple et que, dans certains cas très précis, des projets individuels réussiraient mieux à réaliser les objectifs du programme. Par exemple, certains producteurs des régions éloignées se trouvent plus isolés, et, pour eux, une solution de groupe ne serait pas viable.

L'équipe d'examen conclut que les projets de groupe offrent les meilleures possibilités d'assurer un approvisionnement en eau sûr, durable et à long terme.

4.5 Mesure de la contribution des services d'aide technique aux pratiques durables

Les clients et les intervenants se sont tous dits très satisfaits des services d'aide technique; ils ont indiqué que les employés du PAHR étaient compétents, d'esprit pratique, proactifs et souples. Tous les gestionnaires ont affirmé que les pratiques durables étaient fortement encouragées, même si elles exigent souvent un investissement de départ plus important. Ils signalent toutefois que les clients refusaient souvent de faire ces investissements. Lorsqu'on a soumis cette question aux personnes responsables des services techniques, ils ont répondu que le personnel du PAHR mettait les pratiques durables en valeur de façon acceptable. Par exemple, si un client voulait à tout prix construire une mare-réservoir pour ses bêtes, le personnel du PAHR lui conseillait de l'entourer d'une clôture et d'installer une pompe hydraulique à énergie solaire pour amener l'eau vers les auges de façon à prévenir la contamination de l'eau par le bétail.

Les clients et les gestionnaires s'entendent pour dire que c'est grâce aux services techniques que le programme a fini par abandonner peu à peu les projets axés sur la demande pour encourager plutôt les clients à adopter une orientation plus stratégique, et qu'il a été possible de modifier les attitudes et la culture de la collectivité agricole. Le personnel y est arrivé en collaborant étroitement avec les producteurs pendant les projets de démonstration, en assurant une supervision sur place ainsi qu'en les encourageant et en les aidant à intégrer les nouvelles technologies dans leurs activités agricoles et à appliquer des normes environnementales et techniques plus élevées.

La plupart des personnes consultées ont aussi affirmé que les services d'aide technique étaient précieux, puisque les municipalités rurales ne sont pas dotées de personnel technique et qu'à ce chapitre, les provinces offrent un soutien limité. On a aussi indiqué que les consultants du secteur privé jugent souvent qu'il n'est pas profitable de fournir des services aux collectivités rurales éloignées et que, lorsqu'ils le font, leur coût est un obstacle pour la plupart des petits producteurs. On n'a pas poussé la question plus loin, mais on pourrait peut-être l'intégrer à des études futures.

4.6 Mesure des répercussions plus générales

Dans la grande majorité des cas, les clients qui ont participé à des entrevues ou à l'enquête ont indiqué que les projets visant l'infrastructure et les projets stratégiques ont été avantageux pour eux. Entre autres avantages, mentionnons : (i) l'adoption de meilleures pratiques de gestion de l'eau; (ii) un approvisionnement en eau plus constant; (iii) une eau de meilleure qualité; (iv) une meilleure compréhension des technologies et des questions liées à l'eau. Plus précisément, plus de 85 % des clients des projets d'infrastructure qui ont participé à l'enquête ont utilisé le financement du PAHR pour corriger les problèmes liés à un approvisionnement instable ou insuffisant; selon ces clients, le projet a été essentiel (29 %) ou très utile (54 %) à ce chapitre.

En ce qui concerne les projets d'infrastructure, on sait que 94 % des systèmes qui ont été érigés fonctionnent toujours. Plus de 80 % des clients de ces projets ont indiqué que le PAHR avait contribué à leur assurer un approvisionnement constant en eau de qualité. Personne n'a mentionné de façon précise des retombées négatives (p. ex., une utilisation sans discernement de l'eau, l'appauvrissement des nappes phréatiques locales).

Les entrevues et l'enquête ont permis de recueillir des commentaires concernant d'autres répercussions, par exemple, une meilleure gestion des parcours naturels et pâturages, une meilleure qualité de vie (y compris les avantages liés à la santé, à la commodité et aux activités récréatives), une meilleure protection des eaux de surface et des eaux souterraines, l'amélioration de la gestion et de la protection des zones riveraines et des améliorations concernant l'eau potable. On dit aussi que le programme a permis d'assurer l'approvisionnement en eau à usage domestique des résidents des régions rurales agricoles ou non, surtout grâce à l'accès à des canalisations et aux améliorations apportées aux installations de traitement.

On a aussi fait mention d'un avantage général imprévu du PAHR : la prise de conscience et la plus grande sensibilisation du public quant à la vulnérabilité de l'approvisionnement en eau. Plusieurs collectivités rurales ont dit avoir décidé, de leur propre chef, d'entreprendre des projets de protection et de conservation de l'eau.

L'équipe d'examen conclut que le programme a produit une vaste gamme de retombées et qu'il a eu des répercussions positives sur la qualité de la vie rurale et la capacité des exploitations agricoles de poursuivre ou d'étendre quelque peu leurs activités, particulièrement en ce qui concerne l'augmentation du nombre de têtes de bétail et l'amélioration de la santé du bétail.

5. Gestion et rentabilité : constatations et conclusions

Le présent chapitre résume les constatations concernant la gestion et la rentabilité du programme, de 1994 à 2002, selon les méthodes utilisées. Ces constatations sont présentées par questions clés d'évaluation et sont examinées sous l'angle des clients, de la direction d'AAC et d'autres intervenants qui financent le programme ou s'y intéressent pour une autre raison.

Pour déterminer l'efficacité du programme, nous avons cherché à répondre aux questions d'évaluation suivantes :

- Dans quelle mesure les processus de gestion du programme sont-ils adéquats (planification, relations avec la clientèle, contrôle du rendement, communications, etc.)?
- Quels coûts sont liés à l'exécution du programme?
- Existe-t-il des façons plus rentables d'exécuter le programme?

5.1 Dans quelle mesure les processus de gestion du programme sont-ils adéquats?

5.1.1 Planification et sélection des projets

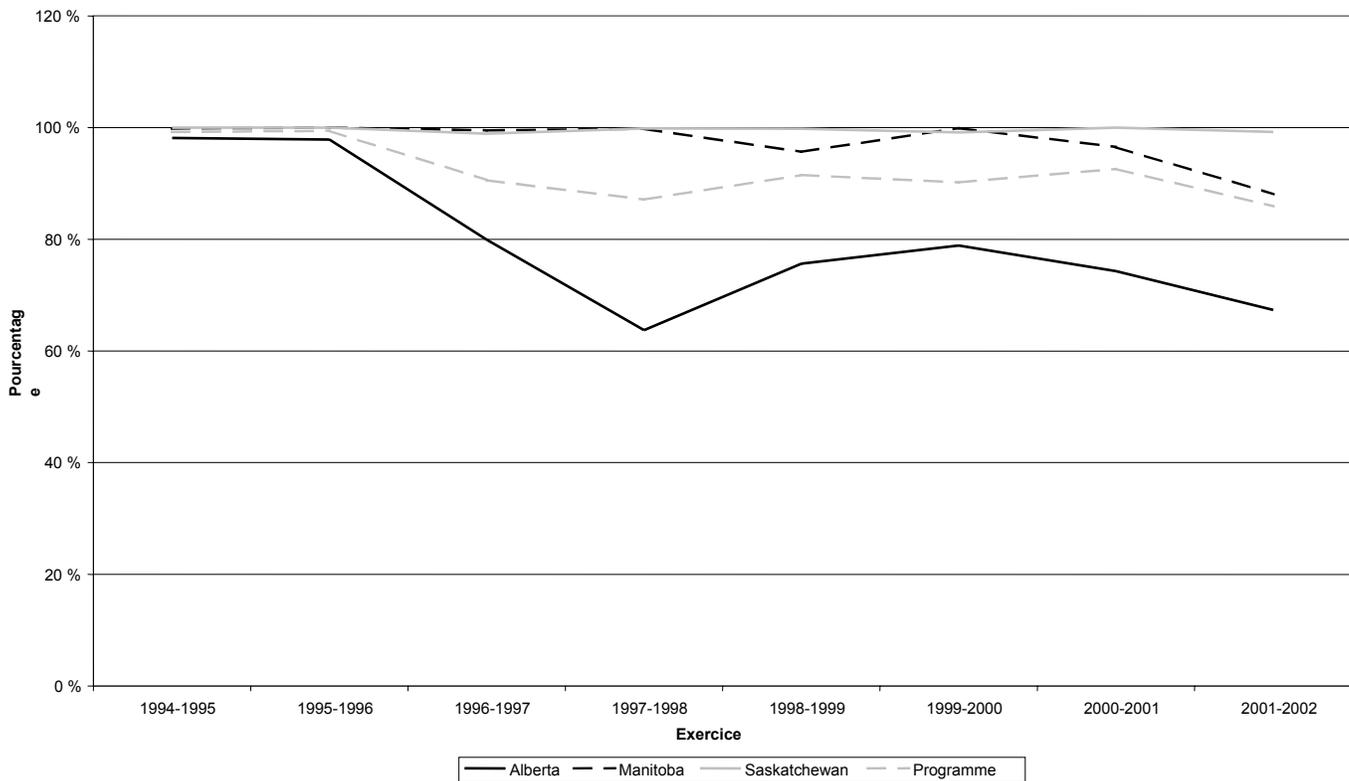
La plupart des gestionnaires que nous avons interrogés ont parlé du processus annuel de planification utilisé jusqu'en 2001. Ce processus de consultation des gestionnaires régionaux et des gestionnaires de district et, dans certaines régions, des intervenants locaux, est jugé très efficace. L'équipe d'examen a cherché à savoir pourquoi le processus avait été abandonné, et on lui a répondu qu'on accordait désormais la priorité au soutien du processus de reddition de comptes au Parlement. La plupart des gestionnaires aimeraient que l'on reprenne le processus de planification.

Il semble que les gestionnaires du programme en Alberta soient les plus dynamiques en ce qui concerne la planification, à laquelle participent les districts et les régions, et que ceux de la Saskatchewan se montrent les moins actifs à cet égard. Les gestionnaires disent qu'il faudrait mieux diriger les efforts vers la planification et la promotion de projets stratégiques et de projets de groupe au détriment de projets individuels. Les clients et les intervenants ont fait des commentaires

semblables. L'équipe d'examen a demandé aux gestionnaires d'en donner la raison, et ils ont indiqué que le programme pourrait assumer les coûts des projets de groupe entrepris; toutefois, les clients et la direction du programme n'ont pas proposé cette approche.

Les études d'évaluation du PAHR réalisées en 1988 et en 1994 ont mené à des conclusions semblables et indiqué que la direction devrait adopter une approche plus stratégique pour la planification et la sélection des projets. On a aussi fait remarquer que le rapport de 1997 du Bureau du vérificateur général pressait le PAHR d'appliquer une approche plus stratégique à ses programmes. Dans le rapport de base de 1995 du PAHR, les gestionnaires provinciaux du programme ont dressé des plans selon lesquels : 1) le Manitoba construirait davantage de canalisations là où il était possible de le faire; 2) l'Alberta devait se concentrer sur des projets stratégiques, se réservant toutefois la possibilité d'accepter des projets individuels lorsque cela était pertinent; 3) la Saskatchewan devait mettre l'accent sur les projets de groupe et les projets communautaires en prévoyant des mesures de soutien progressives de façon à harmoniser les coûts d'amortissement des canalisations. Le graphique ci-dessous montre que le Manitoba et l'Alberta semblent avoir réussi à réaliser leurs plans, et que la Saskatchewan a eu moins de succès à ce chapitre. La Saskatchewan réserve la plus grande partie des fonds aux projets d'infrastructure, et les projets de groupe y sont les moins financés. L'équipe d'examen tient à souligner que les données sont tirées des bases de données du programme et que la classification des projets (projets stratégiques, projets d'infrastructure, etc.) se fait probablement de façon différente, selon le district.

Graphique 5-1. Proportion des fonds réservée aux projets d'infrastructure (plutôt qu'aux projets stratégiques), par province, de 1994-1995 à 2001-2002, selon les données du programme



Graphique 5-2 : Proportion des fonds réservés aux projets de groupe (par rapport aux projets individuels), par province, de 1994-1995 à 2001-2002, selon les données du programme



Les clients qui ont participé à l'enquête se disent en général très satisfaits des processus de sélection, mais il faut savoir que les clients interrogés ont tous reçu du financement du programme.

Quatre clients ont signalé des problèmes concernant l'impossibilité de planifier de grands projets (parmi les personnes interrogées, ces quatre clients représentaient quelques-uns des plus importants projets), et ils ont mentionné l'absence d'un financement pluriannuel. Trois clients, représentant chacune des trois provinces, ont fait remarquer que le personnel du PAHR avait préparé, pour eux, le formulaire de demande, et ils ont soulevé la question des conflits d'intérêts, puisque ces employés sont aussi responsables de l'approbation des demandes. La grande majorité des clients interrogés ont reçu des services d'aide technique visant en général la planification du projet, et ils ont fait l'éloge de leur qualité et de leur rapidité.

Trois clients, tous de la Saskatchewan, ont remis en question la politique adoptée récemment, qui exige que le secteur privé participe davantage aux projets, en remplaçant certains des services fournis par le PAHR. Ils affirment que cette politique, qui interdit que le programme fournisse certains services visant surtout les dernières étapes de la planification et de la construction, aura des répercussions négatives, puisque les projets devront supporter les coûts de services fournis auparavant par le PAHR.

Si l'on se fie au nombre de projets d'aménagement de mares-réservoirs entrepris pendant la période visée par l'étude, comme le montre le tableau ci-dessous, il semble que le processus de sélection des projets utilisé par la Saskatchewan soit celui qui est le moins axé sur la stratégie. Les gestionnaires ont maintes fois répété que les mares-réservoirs, bien qu'il s'agisse souvent des projets les moins coûteux, sont aussi les solutions les moins durables au problème de l'aménagement hydraulique dans les régions rurales. L'équipe d'examen signale que le nombre de projets indiqué est peut-être inexact. Par exemple, les projets qui durent deux ans sont enregistrés comme deux projets; de plus, lorsqu'un client reçoit plusieurs contributions, on indique qu'il réalise plusieurs projets, même s'il ne s'agit que d'améliorer la même infrastructure.

Tableau 5-1 : Nombre de projets d'aménagement de mares-réservoirs, par province et par année, selon les données du programme

Exercice	Province			Total
	Alberta	Manitoba	Saskatchewan	
1994-1995	434	126	250	810
1995-1996	212	55	216	433
1996-1997	123	59	131	313
1997-1998	82	33	155	270
1998-1999	108	26	344	478
1999-2000	140	9	202	351
2000-2001	86	11	386	483
2001-2002	86	18	256	307
Total	1 218	337	1 940	3 495

Selon le rapport sur les données de base du PAHR³, le processus de sélection des projets devrait être établi en fonction des besoins financiers. Les gestionnaires disent qu'ils préféreraient que le programme soit offert également à tous les clients, quels que soient leurs besoins financiers. L'équipe d'examen a perçu qu'il s'agissait d'un enjeu politique dépassant ses capacités, puisqu'on s'est demandé si l'eau fournie aux régions rurales était un bien public destiné à l'ensemble de la population, ou si l'approvisionnement en eau équivalait à une forme de soutien du revenu.

L'équipe d'examen fait remarquer que le rapport de 1997 du Bureau du vérificateur général mentionnait qu'il fallait revoir la *Loi sur le rétablissement agricole des Prairies* et en clarifier les objectifs, mais que rien n'avait été fait à ce chapitre pendant la période visée par l'étude. Comme on l'a déjà mentionné, le rapport dit aussi que cette *Loi* devrait comporter une approche plus stratégique pour remplir son mandat.

L'équipe d'examen conclut que la gestion du PAHR était efficace, en général, malgré certaines différences marquées dans la réalisation, par rapport aux divers plans régionaux, différences attribuables à l'absence d'une grande orientation stratégique. L'équipe conclut en même temps, en se fondant sur les constatations relatives à la pertinence et à la réussite du programme, que les gestionnaires auraient pu promouvoir de façon plus dynamique l'élaboration d'une stratégie intégrée pour l'aménagement hydraulique dans les régions rurales. Elle conclut de plus qu'il faudrait reprendre les processus régionaux de planification.

³ FORUM Consulting Group, *RWDP 1994/95 Baseline Data Report*, mars 1995.

5.1.2 *Contrôle du rendement et rapports*

La grande majorité des clients affirment qu'il n'y avait pour ainsi dire aucune exigence relative au contrôle du rendement ou à la présentation de rapports concernant leur projet. Les gestionnaires responsables du programme n'utilisaient aucun indicateur du rendement. Un client s'inquiète du fait que des leçons et des pratiques exemplaires glanées en cours de projet n'ont pas été enregistrées, malgré qu'elles auraient pu profiter au développement hydraulique des régions rurales des Prairies. Selon ce client, la présentation systématique de rapports faciliterait l'atteinte des objectifs du programme. Les gestionnaires des futurs programmes pourraient élaborer un modèle de rapport normalisé qui permettrait de saisir et de diffuser plus rapidement les informations concernant les projets, en particulier les projets stratégiques, à l'intention des autres régions et districts.

La plupart des gestionnaires disent utiliser toute une gamme d'outils improvisés et ponctuels pour recueillir et diffuser les leçons et les pratiques exemplaires tirées des projets stratégiques à l'intention des gestionnaires et des techniciens. Les preuves du transfert de connaissances entre les régions réalisant des projets sont limitées, mais la qualité des publications du PAHR, par exemple « Building Quality Farm Dugouts » (Des mares-réservoirs de qualité) et d'autres feuillets d'information ont fait l'objet de beaucoup d'éloges de la part de clients qui les ont reçus.

Le document intitulé « Regional Operations Service: Strategic Directions 2000-2003 » (Service des opérations régionales : orientations stratégiques 2000-2003), qui concerne le programme, présente des plans relatifs à une stratégie de mesure du rendement et indique que ces plans fourniraient des informations de base concernant les objectifs, les rapports correspondant à ces objectifs et un processus de réexamen des données de base, de trois à cinq années plus tard. D'ailleurs, plusieurs études⁴ ont relevé l'absence de système de mesure du rendement dans le PAHR. Toutefois, l'équipe d'examen n'a pas eu connaissance de l'existence d'une stratégie de mesure du rendement du PAHR pendant la période visée par l'étude.

Les gestionnaires peuvent juger que le nombre de visites des emplacements est un indicateur du rendement, en se fondant sur l'hypothèse selon laquelle les communications directes avec les spécialistes de l'eau seraient un moyen efficace de promouvoir de nouvelles méthodes et pratiques. Quand on veut déterminer s'il convient de visiter un emplacement, de nombreux facteurs entrent en jeu. On sait que les régions ne procèdent pas toutes dans la même mesure à des visites des emplacements des clients qui reçoivent de l'aide.

Tableau 5-2 : Proportion des projets financés dont l'emplacement site a été visité, par région, selon les données tirées de l'enquête (n = 324)

Région	Nord de l'Alberta	Sud de l'Alberta	Manitoba	Nord de la Sask.	Sud de la Sask.	Total
Emplacements	51,7 %	56,5 %	39,3 %	24,3 %	52,1 %	44,4 %

⁴ Mentionnons entre autres *Management Self-Assessment of the RWDP* publié en octobre 1994 par Agriculture et Agroalimentaire Canada, le *Rapport du vérificateur général* publié par le Bureau du vérificateur général en 1997 et le document d'orientations stratégiques pour 2000-2003 publié en février 2000 par le Service des opérations régionales.

visités						
---------	--	--	--	--	--	--

L'objectif des stratégies de mesure du rendement est de fournir des informations pertinentes pour soutenir la prise de décisions de la direction. En l'absence d'une telle stratégie, on peut remettre en question l'exactitude et l'intégrité des informations, ce qui nuit à l'efficacité de la gestion. En outre, les efforts importants déployés en vue de recueillir et de gérer les données du PAHR ne seront pas rentables si la direction ne contrôle pas ces informations de façon à en profiter pleinement et à les utiliser aux fins de la prise de décisions. L'équipe d'examen a remarqué, en particulier, qu'il aurait été important d'enregistrer les résultats prévus des projets dans la base de données du programme de façon à soutenir une gestion axée sur les résultats.

L'équipe d'examen conclut que la direction aurait dû faire preuve d'un plus grand dynamisme et concevoir et mettre en œuvre une stratégie de mesure du rendement. Malgré toutes les informations recueillies, pertinentes à une stratégie de ce type, la direction devrait formuler des lignes directrices claires en matière de mesure du rendement et de présentation de rapports de façon à soutenir la prise de décisions. Cette exigence est particulièrement importante, puisque le PAHR a délégué des pouvoirs à un grand nombre de bureaux qui planifient, traitent et approuvent les demandes, introduisent les données dans la base de données et contrôlent l'efficacité des projets de transfert de technologie.

5.1.3 Communications et relations avec la clientèle

Un grand nombre des clients interrogés disent avoir eu connaissance du programme grâce au bouche-à-oreille ou avoir été dirigés par une tierce partie (une province ou des services d'aqueducs publics). Certains ont aussi été approchés directement par le personnel du PAHR dans le cadre de diverses activités de sensibilisation dans la collectivité. Les données tirées de l'enquête révèlent que, parmi l'ensemble des régions, c'est dans le sud de l'Alberta que l'on semble assurer la promotion la plus efficace des programmes, dans les médias.

Parmi les suggestions d'amélioration du PAHR, c'est l'augmentation de la sensibilisation aux produits et services qui arrive au deuxième rang des mentions les plus fréquentes, juste après l'augmentation du financement du programme. Plus de 80 % des clients ayant participé à l'enquête ignoraient que le programme s'attachait au développement de nouvelles technologies. Toutefois, selon l'examen documentaire, si l'on élabore des programmes de recherche axés sur les résultats, on pourrait favoriser l'adhésion au programme.

Les données ne sont pas suffisamment nombreuses pour que l'on puisse tirer des conclusions définitives sur cette question. Néanmoins, les stratégies de mesure du rendement des prochains projets d'aménagement hydraulique rural devraient réserver une place centrale aux communications et aux relations avec la clientèle, compte tenu de l'importance de celles-ci dans le processus de transfert de technologie.

5.1.4 *Situation de la gestion et délégation de pouvoirs*

Un récent document d'orientation de l'OCDE⁵ indique que de nombreux pays se sont dotés de plans d'ensemble concernant les lois, les politiques et les programmes de gestion de l'eau. Le document mentionne en outre la création d'institutions et l'application plus sévère des règlements sur l'eau. Nous avons aussi abordé ces questions dans le cadre de notre évaluation. La plupart des personnes consultées pendant notre étude disent qu'il faut poursuivre le travail d'élaboration de politiques et de stratégies à l'échelle nationale, provinciale, régionale ou locale. Voici quelques exemples des améliorations proposées :

- Des structures de gestion pour l'approvisionnement en eau des régions rurales. Ces structures pourraient comprendre des organismes sans but lucratif, des services publics, des entreprises du secteur privé ou des coentreprises, et on pourrait, par exemple, fonctionner à la manière des concessions pour permettre au secteur privé d'exploiter un service public. Certains intervenants ont soulevé le problème particulier de la responsabilité des aspects sanitaires de l'approvisionnement en eau des régions rurales.
- Des politiques pourraient établir la mesure dans laquelle le gouvernement fédéral doit soutenir les infrastructures hydrauliques individuelles dans les régions agricoles.
- Des politiques pourraient déterminer la mesure dans laquelle le gouvernement fédéral doit soutenir l'approvisionnement en eau à usage domestique des régions rurales en fonction des limites de l'exploitation agricole.
- Des politiques pourraient déterminer la mesure dans laquelle le gouvernement fédéral doit fournir des services de transfert de technologie dans certaines régions, par rapport aux sommes qu'il devrait verser pour que le secteur privé puisse assurer de façon viable les mêmes services dans ces régions.

S'il faut clarifier les responsabilités et les rôles des intervenants, c'est en raison de plusieurs facteurs, y compris la nature intergouvernementale des ressources hydriques, les répercussions des changements climatiques sur les ressources, le rapport entre le coût de l'approvisionnement en eau et la demande, l'augmentation des demandes relatives à la conservation de l'eau et les nombreuses approches d'adaptation utilisées par le secteur.

Dans ce contexte, la direction a adopté une approche en quatre volets : 1) maintenir des liens étroits avec les autres intervenants; 2) fournir aux clients des régions rurales des renseignements relatifs à l'eau; 3) augmenter la visibilité du gouvernement fédéral en assurant l'exécution directe des services; 4) élaborer un mécanisme permettant aux clients de fournir un apport pour l'élaboration des politiques. On a signalé, dès le début de l'étude, que le budget réservé au personnel avait été réduit de 8 % à la suite de l'examen du programme et que, par conséquent, les bureaux régionaux et les bureaux de district avaient hérité de pouvoirs plus grands. L'équipe d'examen n'a pas eu connaissance de l'approche adoptée par la direction dans le contexte des pouvoirs délégués.

⁵ Organisation de coopération et de développement économiques, *Améliorer la gestion de l'eau : L'expérience récente de l'OCDE*, mars 2003.

De façon générale, l'équipe d'examen conclut que la direction aurait pu fournir plus d'orientation quant aux types de projets qui méritaient qu'on les soutienne, adopter d'autres lignes directrices et mécanismes visant à équilibrer les priorités du programme et celles des régions, améliorer le mode de collecte de l'information et de présentation de rapports, en ce qui concerne en particulier le transfert de technologie, et défendre plus énergiquement, devant les intervenants du Ministère et de l'extérieur, la nécessité d'élaborer des stratégies et des politiques concernant l'aménagement hydraulique rural et ses répercussions sur le secteur. Toutefois, en raison de l'absence de telles politiques et stratégies, dont l'élaboration ne revient pas à la direction du PAHR, l'équipe d'examen conclut qu'à ce chapitre, la gestion était assez efficace.

5.2 *Rentabilité*

5.2.1 *Existe-t-il des façons plus rentables d'exécuter le programme?*

Selon les renseignements obtenus par l'équipe d'examen, le système financier actuel suppose qu'une partie des coûts du programme sont affectés à différents centres de coûts (administration centrale, bureaux régionaux et bureaux de district) qui servent aussi à d'autres programmes. Cette approche sous-estime peut-être les coûts d'exécution du programme. Elle complique en outre la détermination de ses coûts réels, qui ne sont pas systématiquement affectés au PAHR. Par exemple, selon le système de la *Loi sur le rétablissement agricole des Prairies* (de 1994-1995 à 1998-1999), les coûts directs du programme atteignaient en moyenne 3,4 millions de dollars par année (ce qui, pour les gestionnaires, semble exact), alors que, selon le système actuel, ces coûts s'établiraient à 1,4 million de dollars par année. En tenant compte des coûts indirects du programme, par exemple ceux des locaux à bureaux, la direction évalue que les coûts totaux atteignent environ 6,5 millions de dollars par année.

La présente étude permet de conclure qu'il existe plusieurs façons d'améliorer l'aménagement hydraulique dans les régions rurales, par exemple, en améliorant les mécanismes de gestion de l'eau et en réduisant le soutien aux infrastructures individuelles. L'étude a aussi cerné des possibilités d'amélioration des bases de données de façon à permettre, par exemple, de savoir si certains clients reçoivent de multiples contributions du PAHR. Nous avons aussi relevé deux autres observations concernant l'amélioration de la rentabilité du programme. Tout d'abord, le programme serait plus rentable pour les clients et pour AAC si les exigences « obligatoires » avaient été plus claires. En agissant ainsi, on réduirait le nombre de demandes présentées inutilement et, par conséquent, les coûts liés à leur traitement. Ensuite, on utilise souvent le financement de contrepartie comme indicateur de la rentabilité. Il aurait été utile, dans ce but, d'enregistrer dans la base de données les coûts admissibles supplémentaires assumés par les autres parties.

De façon générale, l'équipe d'examen conclut qu'il faut améliorer le processus de collecte de données concernant les finances et le programme. En ce qui concerne les aspects financiers, la structure des nouveaux systèmes de comptabilité rend difficile l'affectation au programme de tous les coûts de son exécution. En ce qui concerne les données du programme, étant donné que les données accessibles manquaient souvent d'uniformité, il a été difficile de formuler des commentaires complets à propos des répercussions des projets.

5.2.2 *Quels coûts sont liés à l'exécution du programme?*

L'équipe d'examen a entrepris l'analyse des données financières et des données du programme à partir des informations fournies par les gestionnaires. Les tableaux qui suivent donnent les coûts du programme sur lesquels nous avons appuyé notre étude, quoiqu'il faille faire remarquer que ces informations doivent être interprétées avec prudence, compte tenu des explications données plus haut.

Nous désirons mettre en garde le lecteur en lui rappelant que les données des tableaux devraient être soumises à un examen plus poussé avant que l'on puisse en tirer des conclusions. Les informations sont fournies à titre d'exemple du type d'information que l'on peut obtenir en appliquant les méthodes d'établissement du coût de revient aux différentes données recueillies concernant le programme ou les aspects financiers. Enfin, il convient de signaler que les données financières concernent seulement les années qui précèdent la modification des systèmes comptables, dans certains tableaux, étant donné que les gestionnaires ont jugé que les données fournies par le nouveau système sont inexactes.

Tableau 5-3 : Nombre de projets, par région et par type de projet, de 1994-1995 à 2001-2002, selon les données du programme

Région	Type de projet		Total
	Projet de groupe	Projet individuel	
Nord de l'Alberta	221	2 663	2 884
Sud de l'Alberta	119	2 051	2 170
Manitoba	186	2 809	2 995
Nord de la Saskatchewan	72	4 238	4 310
Sud de la Saskatchewan	60	3 401	3 461
Total	658	15 162	15 820

Tableau 5-4 : Dépenses liées à l'exécution du programme, par année et par région (coûts directs seulement), de 1994-1995 à 1998-1999, selon les données de nature financière

Région	1994-1995	1995-1996	1996-1997	1997-1998	1998-1999	Total
Nord de l'Alberta	569 983 \$	597 997 \$	566 698 \$	659 575 \$	374 236 \$	2 768 489 \$
Sud de l'Alberta	928 059 \$	566 884 \$	651 286 \$	695 618 \$	726 531 \$	3 568 378 \$
Manitoba	459 273 \$	627 136 \$	632 848 \$	622 646 \$	604 132 \$	2 946 035 \$
Nord de la Saskatchewan	942 518 \$	765 460 \$	760 861 \$	696 961 \$	697 474 \$	3 863 274 \$
Sud de la Saskatchewan	1 034 749 \$	733 669 \$	742 150 \$	832 346 \$	762 961 \$	4 105 875 \$
Total	3 934 582 \$	3 291 146 \$	3 353 843 \$	3 507 146 \$	3 165 334 \$	17 252 051 \$

Tableau 5-5 : Dépenses annuelles, par type et par année, de 1994-1995 à 2001-2002, selon les données de nature financière

Exercice	Dépenses en capital secondaires	OSBL	Salaires	Autres dépenses	Total
1994-1995	39 057 \$	272 372 \$	3 623 153 \$	-	3 934 582 \$

1995-1996	7 300 \$	306 252 \$	3 008 129 \$	-	3 321 681 \$
1996-1997	7 261 \$	289 764 \$	3 090 749 \$	-	3 387 774 \$
1997-1998	71 517 \$	392 481 \$	3 049 077 \$	-	3 513 075 \$
1998-1999	41 661 \$	281 948 \$	2 845 336 \$	-	3 168 945 \$
1999-2000	20 098 \$	149 889 \$	152 196 \$	480 \$	322 663 \$
2000-2001	-	598 441 \$	880 676 \$	5 416 \$	1 484 533 \$
2001-2002	-	1 232 546 \$	211 822 \$	673 \$	1 445 041 \$
Total	186 894 \$	3 523 693 \$	16 861 138 \$	6 569 \$	20 578 294 \$

Tableau 5-6 : Nombre de projets, par année et par région, de 1994-1995 à 1998-1999, selon les données de nature financière

Région	1994-1995	1995-1996	1996-1997	1997-1998	1998-1999	Total
Nord de l'Alberta	759	390	285	227	274	1 935
Sud de l'Alberta	704	367	224	216	179	1 690
Manitoba	661	453	496	352	267	2 229
Nord de la Saskatchewan	624	529	464	392	740	2 749
Sud de la Saskatchewan	415	354	286	364	380	1 799
Total	3 163	2 093	1 755	1 551	1 840	10 402

Tableau 5-7 : Dépenses directes annuelles moyennes, par région et par projet

Région	1994-1995	1995-1996	1996-1997	1997-1998	1998-1999	Total
Nord de l'Alberta	751 \$	1 533 \$	1 988 \$	2 906 \$	1 366 \$	1 431 \$
Sud de l'Alberta	1 318 \$	1 545 \$	2 908 \$	3 220 \$	4 059 \$	2 111 \$
Manitoba	695 \$	1 384 \$	1 276 \$	1 769 \$	2 263 \$	1 322 \$
Nord de la Saskatchewan	1 510 \$	1 447 \$	1 640 \$	1 778 \$	943 \$	1 405 \$
Sud de la Saskatchewan	2 493 \$	2 073 \$	2 595 \$	2 287 \$	2 008 \$	2 282 \$
Total	1 244 \$	1 572 \$	1 911 \$	2 261 \$	1 720 \$	1 659 \$

6. *Orientations futures*

En juin 2002, les ministres canadiens de l'Agriculture ont adopté le Cadre stratégique pour l'agriculture (CSA). Ce cadre modifie en profondeur l'approche adoptée par le secteur au moment de définir les stratégies et les politiques nationales. Il a aussi entraîné la création d'une structure de gestion pour la mise en œuvre de ces stratégies et politiques. La première phase du CSA se terminera en 2007-2008. C'est pourquoi l'on croit que les prochaines années sont très prometteuses en ce qui concerne l'adoption de politiques et de stratégies relatives à l'eau, qui sont nécessaires au soutien de l'agriculture et du secteur agroalimentaire.

Il convient de signaler, toutefois, que notre étude a porté sur la période allant d'avril 1994 à mars 2002. L'équipe d'examen a pris soin de ne pas modifier son projet en fonction de l'introduction du CSA, puisque celui-ci n'était pas en vigueur pendant la période visée. Par ailleurs, dans le cadre d'autres activités⁶, l'équipe d'examen a pris conscience de l'importance du CSA pour l'avenir du Ministère, et pour le secteur, de façon plus générale. Pendant l'étude, et en raison de la nature pluri-gouvernementale et multisectorielle des questions liées à l'eau, l'équipe d'examen a cerné divers enjeux influant sur la gestion axée sur les résultats; l'équipe soumet les enjeux suivants à l'attention du Ministère.

6.1 *Structures de gouvernance et méthodes de gestion*

Le grand dossier de l'eau a exigé l'élaboration de nombreuses structures et méthodes différentes. Le gouvernement fédéral a mis sur pied un comité interministériel de l'eau, présidé par Environnement Canada. Environnement Canada et Agriculture et Agroalimentaire Canada s'affairent à mettre au point leurs stratégies relatives à l'eau. Le ministère de l'Environnement de l'Alberta vient de présenter sa stratégie, intitulée « Water for Life » (De l'eau pour la vie), qui s'appuie sur une structure de gouvernance et des méthodes de gestion en trois volets et prévoit un mécanisme permettant aux différents groupes d'y participer. Le Manitoba vient de créer un ministère responsable de la gestion de l'eau, du développement économique et des projets visant à garantir la salubrité de l'eau. À mesure que le temps passe, il devient de plus en plus important de discuter des besoins en structures et méthodes appropriées au dossier de l'eau et des mécanismes officiels qui permettront d'y répondre. Il apparaît de plus en plus évident, en particulier, qu'il faudra trouver des moyens de régler les conflits entre les différentes structures

⁶ HAL a aidé l'Équipe de vérification et d'évaluation à élaborer une stratégie d'évaluation du CSA.

de gouvernance. Il faudra discuter en vue de clarifier les responsabilités respectives des structures de gouvernance et des méthodes s'y rattachant.

6.2 Information pour la prise de décisions

Si l'on veut élaborer des stratégies et des politiques gagnantes, il faudra obtenir en temps opportun des informations exactes. Les méthodes de gestion axées sur les résultats exigent des informations sur les résultats et sur les occasions qui se présentent. À l'avenir, il sera important de mettre en place des mécanismes permettant de répondre aux besoins souvent fort différents des diverses administrations lorsqu'elles doivent obtenir une information complète, uniforme et axée sur les résultats.

6.3 Responsabilisation collective

Compte tenu de la nature du secteur et dans le but d'harmoniser de façon optimale les investissements pour tout ce qui touche les dossiers partagés et les dossiers non attribués, les gestionnaires se tournent de plus en plus souvent vers les projets collectifs. Ceux-ci prennent parfois la forme de partenariats ou de comités peu structurés, de protocoles d'entente plus officiels, voire de coentreprises. Pour les gestionnaires, il peut s'agir d'un moyen pertinent, efficace et rentable de distribuer les responsabilités de grands mandats et d'obtenir un bon rendement de leurs investissements. À l'avenir, il deviendra de plus en plus important de débattre de la question de la délégation des responsabilités d'une personne à un groupe ainsi que de mécanismes officiels connexes.

6.4 Rapports avec les mandats liés à l'environnement

Les dossiers environnementaux fédéraux-provinciaux⁷ ne fonctionnent pas dans un cadre national comme le CSA. Toutes les administrations ont entrepris de grands projets environnementaux. L'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) vient de publier un énoncé de principes selon lequel les lacunes au chapitre de la gestion de l'eau seront parmi les principaux obstacles au développement durable au cours des prochaines décennies. À l'avenir, il deviendra de plus en plus important de discuter d'une approche nationale visant les questions relatives à l'eau et à l'environnement qui touchent le secteur agricole en fonction des mesures prises par les différentes administrations en ce qui concerne l'environnement, et de parler des mécanismes qui permettront de les harmoniser. Il sera aussi particulièrement important d'examiner les questions relatives aux responsabilités respectives des gouvernements fédéral et provinciaux en ce qui concerne la situation de l'eau au regard de l'agriculture et de l'environnement.

⁷ Les questions liées à l'eau et à la santé humaine dépassaient la portée de la présente étude.

A. Bibliographie

1. Agriculture et Agroalimentaire Canada, *Management Self-Assessment of the RWDP*, octobre 1994.
2. FORUM Consulting Group, *RWDP Evaluation Framework*, décembre 1994.
3. FORUM Consulting Group, *RWDP 1994/95 Baseline Data Report*, mars 1995.
4. Rural Development Institute, *Impact Assessment of Rural Water Systems - An Evaluation of Regional Water Services in Rhineland and MacDonald*, 1995.
5. Agriculture et Agroalimentaire Canada, *Report of the RWDP Review Committee*, mars 2000.
6. Agriculture et Agroalimentaire Canada, *PFRA Regional Operations Service – Strategic Directions 2000 – 2003*, février 2000.
7. Garven & Associates, *Entente d’association Canada-Saskatchewan sur le développement économique fondé sur les ressources hydrauliques – Évaluation finale, 1.0, 2.1 et 2.2*, mars 2000.
8. Agriculture et Agroalimentaire Canada, *Analyse des questions relatives à l’approvisionnement en eau agricole – Sommaire national*, mai 2003.
9. Bureau du vérificateur général, *Rapport du vérificateur général*, 1997.
10. Agriculture et Agroalimentaire Canada, *Water Strategy for Agriculture – Proposed Approach (Draft)*, 24 septembre, 2003.
11. Ministère de l’Environnement de l’Alberta, *Water for Life Strategy*, novembre 2003.
12. Organisation de coopération et de développement économiques, *Améliorer la gestion de l’eau : L’expérience récente de l’OCDE*, mars 2003.