

# Évaluation du Plan d'action du bassin de Georgia

**Août 2007**

## Filière d'approbation du rapport

|   |              |
|---|--------------|
| Achèvement de la phase de planification   | Janvier 2006 |
| Envoi du rapport à la direction pour réponse  | Juin 2007    |
| Réception de la réponse de la direction   | Juin 2007    |
| Achèvement du rapport   | Juin 2007    |
| Approbation du rapport par le Comité ministériel de vérification et d'évaluation (CMVE) | Août 2007    |

## Abréviations employées dans le rapport

|                    |   |
|--------------------|---|
| AF                 | Année financière  |
| BCBG               | Bureau de coordination du bassin de Georgia                     |
| CCDE               | Cadre pour la compétitivité et la durabilité de l'environnement |
| CEP                | Chef d'équipe de projet   |
| CGRR               | Cadre de gestion et de responsabilisation axé sur les résultats |
| CMVE               | Comité ministériel de vérification et d'évaluation              |
| Conseil pour la DE | Conseil pour la durabilité de l'environnement                   |
| EC                 | Environnement Canada  |
| EP                 | Écosystèmes prioritaires  |
| EPMO               | Équipe de planification et de mise en œuvre                     |
| F et E             | Fonctionnement et entretien                                     |
| IE                 | Initiative axée sur l'écosystème                                |
| IEBG               | Initiative pour l'écosystème du bassin de Georgia               |
| IEP                | Initiative axée sur un écosystème prioritaire                   |
| MPO                | Ministère des Pêches et des Océans                              |
| OENG               | Organisation environnementale non gouvernementale               |
| PABG               | Plan d'action du bassin de Georgia                              |
| PPAR               | Plan de projets axés sur les résultats                          |
| RPAR               | Regroupement de projets axés sur les résultats                  |
| SIGes              | Système d'information de gestion                                |
| US EPA             | Environmental Protection Agency des États-Unis                  |
| V et E             | Vérification et évaluation                                      |

## Remerciements

L'équipe du projet d'évaluation, qui réunissait V. Neimanis et Robert Tkaczyk sous la gouverne de la directrice, Shelley Borys, remercie toutes les personnes qui ont contribué à ce projet, et plus particulièrement toutes celles qui, lors des entrevues, ont formulé de précieux commentaires. La firme Elevate Consulting avait été mandatée pour recueillir les données étayant le présent rapport, au moyen d'enquêtes, d'entrevues et de groupes de discussion.

Préparé par la Division de l'évaluation, Direction générale de la vérification et de l'évaluation.

## Table des matières

|   |    |
|---|----|
| RÉSUMÉ.....   | v  |
| 1.0 INTRODUCTION.....   | 1  |
| 1.1 Renseignements généraux.....                                      | 1  |
| 1.2 Objectifs de l'évaluation.....                                    | 12 |
| 1.3 Champ de l'évaluation.....  | 12 |
| 1.4 Méthodologie.....   | 12 |
| 2.0 CONSTATATIONS.....  | 14 |
| 2.1 Pertinence.....   | 14 |
| 2.1.1 Points sommaires pour la pertinence.....                        | 19 |
| 2.2 Succès.....   | 19 |
| 2.2.1 Points sommaires pour le succès.....                            | 26 |
| 2.3 Rentabilité.....  | 26 |
| 2.3.1 Points sommaires pour la rentabilité.....                       | 30 |
| 2.4 Conception et prestation.....                                     | 31 |
| 2.4.1 Points sommaires pour la conception et la prestation.....       | 39 |
| 2.5 Divers : Question du CMVE.....                                    | 40 |
| 2.6 Aperçu des constatations.....                                     | 41 |
| 3.0 CONCLUSIONS.....  | 44 |
| 4.0 RECOMMANDATIONS.....  | 47 |
| 5.0 RÉPONSE DE LA DIRECTION.....                                      | 49 |
| Annexe 1 Cadre d'évaluation.....                                      | 52 |
| Annexe 2 Liste des personnes-ressources, par type.....                | 60 |
| Annexe 3 Liste sommaire des cotes obtenues, par question.....         | 62 |
| Annexe 4 Processus suivi pour approcher les personnes-ressources..... | 63 |

## RÉSUMÉ

En avril 2007, la Direction générale de la vérification et de l'évaluation d'Environnement Canada (EC) terminait l'évaluation du Plan d'action du bassin de Georgia (PABG). Ce projet d'évaluation avait été choisi en novembre 2005 par le Comité ministériel de vérification et d'évaluation (CMVE) d'Environnement Canada, qui avait demandé qu'un cadre d'évaluation approuvé soit appliqué au PABG, un des programmes regroupés sous les Écosystèmes prioritaires.

Le PABG, version évoluée de l'ancienne Initiative sur l'écosystème du bassin de Georgia, a été lancé le 1<sup>er</sup> avril 2003 pour établir des priorités et entreprendre des initiatives cherchant à avoir un effet positif sur l'état de l'environnement, la croissance économique et le capital social dans la région du bassin de Georgia et de Puget Sound. Le PABG représente la seconde phase quinquennale (2003-2008) des programmes concertés mis en place pour le bassin de Georgia.

L'évaluation s'articulait autour de quatre grands enjeux, à savoir :

- **Pertinence du programme** — Le degré de concordance et la clarté de l'objectif du PABG par rapport aux orientations et aux priorités d'Environnement Canada, ainsi que le bien-fondé continu du programme eu égard aux besoins actuels et au potentiel de chevauchement avec d'autres initiatives.
- **Succès** — Résultats perçus du PABG, tant prévus qu'imprévus, dans les secteurs soutenant le mandat du programme.
- **Rentabilité** — Possibilité pour le PABG d'utiliser les ressources de manière plus efficace dans l'exécution de son mandat.
- **Conception et prestation** — Clarté des activités, des responsabilités, des produits livrables attendus et des résultats prévus du PABG. En outre, on s'est penché sur les processus liés à l'affectation des ressources, à la gestion du risque, à la surveillance et à la production de rapports et sur la mobilisation des partenariats.

La présente évaluation du PABG est de nature sommative. On y applique rigoureusement les 30 questions du cadre d'évaluation et on y examine les quatre enjeux précédents aux fins d'évaluation.

Pour mettre à l'épreuve et étayer le cadre approuvé, nous avons eu recours aux méthodes suivantes de collecte des données :

- revues documentaires visant à déterminer si l'évolution du PABG de même que les problèmes de gestion ont été clairement compris et fidèlement rapportés, et à recenser l'information sur le programme et ses activités;
- entrevues téléphoniques et personnelles menées à l'aide de guides structurés auprès de membres du personnel interne d'Environnement Canada et d'intervenants et partenaires externes;
- formation d'un groupe de discussion dirigé par un animateur;
- sondage auprès des responsables des équipes de projet.

Vous trouverez ci-après une vue d'ensemble, sous forme de résumé, des résultats issus des quatre enjeux principaux relatifs à la pertinence, au succès, à la rentabilité ainsi qu'à la conception et prestation.

**Pertinence**

1. Les éléments de conception fondamentaux qui doivent traduire les principes d'une approche écosystémique en une structure de programme bien définie présentent des lacunes (ils sont insuffisamment définis aussi bien dans les documents touchant les Écosystèmes prioritaires (EP) que dans ceux concernant le PABG).
2. Des informations probantes révèlent que le gouvernement a un rôle à jouer dans ce secteur de programme.
3. Les documents et les entrevues font état d'un rôle valide pour le gouvernement fédéral.
4. Le programme sert l'intérêt public; cependant, la portée du programme ne semble pas avoir fait l'objet d'un examen exhaustif et analytique, même si le partenariat est un des principes du programme. Le processus de dégroupage embrouille la clarté et les rôles d'un programme tel que le PABG, qui est une initiative écosystémique visant un secteur particulier.
5. Théoriquement, il y a un lien qui associe ce programme avec les résultats ministériels depuis le niveau des PPAR jusqu'à celui du RPAR, ainsi qu'avec les résultats et les priorités du Conseil.
6. Tant la documentation examinée que les entrevues effectuées auprès du personnel révèlent qu'il existe un lien entre ce programme et les grands résultats stratégiques du Ministère.
7. Les opinions sont très partagées sur l'opportunité de remanier le programme pour l'harmoniser avec les priorités ministérielles.
8. Faute de documentation pertinente, nous ne pouvons commenter outre mesure le bien-fondé de l'existence de tous les PPAR compris dans un RPAR.
9. En ce qui concerne la question de savoir si le programme fait double emploi, le personnel d'EC répond unanimement par la négative. Nous n'avons pas eu recours délibérément à d'autres méthodes pour examiner cet aspect.

**Succès**

10. Puisque la documentation sur les résultats du programme et sur les produits livrables des projets était difficilement accessible et incomplète, il existe peu ou pas d'information probante sur les résultats. Nous avons trouvé des informations anecdotiques sur l'atteinte fructueuse de certains résultats au niveau des projets.
11. Le programme ne produit pas de données rigoureuses ni systématiques sur la mesure du rendement; il est donc difficile de commenter l'attribution entre les extrants du programme et ses résultats.
12. Il y a un effet potentiel sur la croissance économique et la compétitivité du Canada; ce lien est encore à l'état embryonnaire et l'on ne peut encore établir de corrélation ou tirer de conclusion avec certitude. La difficulté de démontrer facilement les résultats environnementaux du PABG complique d'autant l'établissement de liens avec la performance économique.
13. Selon les commentaires formulés durant les entrevues, le programme engendre une grande diversité de résultats inattendus.

**Rentabilité**

14. La question des autres méthodes de prestation n'a pas été explicitement abordée dans la méthodologie d'évaluation, et il n'existe pas de documentation à ce sujet.
15. Étant donné que nous voulions calculer le rendement d'un programme selon le montant des extrants générés par chaque dollar d'intrants et que nous n'avons pas pu faire ce calcul, nous sommes dans l'impossibilité de poser un jugement sur la rentabilité du PABG, ce qui est problématique. Il n'existait pas de liste cohérente ou complète des projets (avec leurs extrants) relevant du PABG. Nous avons également constaté une

tendance croissante à la sous-utilisation des ressources disponibles, entre l'année financière 2003-2004 et celle de 2005-2006. Faute de rapports de rendement, il est impossible de démontrer le succès/l'efficacité du programme, ce qui soulève des questions sur sa rentabilité et sur l'optimisation des ressources investies.

16. La question du recouvrement des coûts n'est pas pertinente dans cette évaluation, car aucun client particulier ne reçoit d'avantages personnalisés
17. Étant donné l'impossibilité d'établir des liens entre les activités/extrants du programme et de ses résultats et dans l'absence de rapports de rendement, nous sommes dans l'incapacité de démontrer le succès/l'efficacité du programme. Par conséquent, sa rentabilité et l'optimisation des ressources investies est mise en doute et la structure et l'approche écosystémique des Écosystèmes prioritaires reste sans appui documentaire. Toutes ces raisons nous amènent à conclure qu'il n'y a pas de preuves raisonnables pour affirmer que les Canadiens et les Canadiennes en ont pour leur argent.
18. Il est difficile d'indiquer si le programme est d'un coût abordable.

**Conception et prestation**

19. Manifestement, en raison de la structure des PPAR/RPAR exigée par le Ministère, il y a des produits livrables et des résultats documentés. Cependant certaines données de base (p. ex. inventaire des projets, extrants, responsables des équipes de projet) sont difficilement accessibles. La communication de ces renseignements aux responsables des équipes de projet est également problématique.
20. Le programme présente certaines lacunes importantes dans sa composition (p. ex. formulation/application d'une approche écosystémique), ce qui compromet l'attribution plausible des résultats.
21. La sélection des projets et l'affectation des ressources ne semblent pas reposer sur une approche décisionnelle systématique.
22. Il existe de la documentation au sujet d'une stratégie de gestion du risque, mais on peut s'interroger sur l'étendue des mesures de gestion réellement prises à ce sujet. En plus, il n'y a pas de vision officielle jusqu'à maintenant, les partenaires sont difficiles à saisir et le dégroupage atténue les liens avec les projets.
23. Il ne semble pas y avoir d'analyse documentée des besoins en capacité financière. Il n'y a pas de besoin apparent de rehausser la capacité financière (en 2005-2006, 22 p. cent des fonds accordés n'ont pas été dépensés). Il n'existe pas de données sur les besoins en ressources humaines, mais il semble y avoir un roulement élevé du personnel au bureau du PABG.
24. Théoriquement, il semble exister un lien entre le programme et le positionnement stratégique du Ministère/les anciens piliers du CCDE.
25. En ce qui concerne le partenariat (qui est un des principes du programme), on entendait mener un sondage exhaustif auprès d'une cinquantaine de partenaires du PABG, mais on a dû annuler le sondage puisque seulement treize partenaires ont pu être localisés. Au départ, nous comptions former cinq groupes de discussion rassemblant un total de 50 participants, qui étaient des co-exécutants connaissant bien le PABG, mais on n'a pu créer qu'un seul groupe de discussion de dix participants. EC n'a pu trouver aucun partenaire du secteur industriel. Considérant la difficulté de joindre les partenaires, la question de la portée du programme semble problématique, et ce, d'autant plus que le programme repose sur les partenariats.
26. Il ne semble pas exister de documentation sur la conception intégrale du programme, documentation sur laquelle on pourrait se fonder pour évaluer la prestation du programme et ainsi commenter l'adéquation entre la conception et la prestation.
27. Pour ce qui est de l'appui accordé au programme par le personnel de gestion et d'exécution d'EC, les opinions sont très diversifiées. Étonnamment, on a eu de la difficulté à trouver les responsables effectifs des équipes de projet du PABG; on n'a pu en rejoindre que 19.
28. Une structure de gestion est définie et utilisée. Cependant, il n'existe pas d'approche/de structure décisionnelle exhaustive et systématique qui assurerait l'établissement de liens actifs avec les gestionnaires et garantirait au programme un soutien réceptif.
29. Sur le plan de la reddition de comptes, il existe manifestement une structure où il y a un conseil responsable (Conseil de la durabilité des écosystèmes), un RPAR responsable ainsi qu'un PPAR responsable. Cependant, il ne semble pas y avoir de documentation sur la conception du programme sur laquelle on pourrait se baser pour en évaluer la prestation. Les opinions sont diversifiées et les responsables des équipes de projet sont les seuls à estimer qu'en général, les rôles et les responsabilités de tous les groupes participant à la prestation du programme sont clairs et qu'ils sont compris par tous.

La série de constatations ci-dessus nous amène aux conclusions suivantes :

1. Il est bon que le gouvernement fédéral participe à ces types d'activités, qui préservent et protègent l'environnement canadien, puisque ces activités servent

- l'intérêt public tout en respectant la séparation globale des pouvoirs entre les gouvernements.
2. Cependant, les Écosystèmes prioritaires et le PABG sont dépourvus des éléments de conception fondamentaux qu'un programme doit avoir, comme une vision, une méthode définie pour l'application d'une approche écosystémique, ainsi que des critères et méthodes systématiques pour le choix des activités. En outre, les éléments de planification, de mise en œuvre, de surveillance et de rapport ne sont pas exécutés adéquatement.
  3. Les partenariats constituent un principe de base aussi bien pour les Écosystèmes prioritaires que pour le PABG. Néanmoins, nous n'avons pu trouver de tels grands partenariats, ce qui s'avère problématique.
  4. La gouvernance du PABG repose sur une base financière qui soulève des interrogations fondamentales concernant la façon dont les ressources sont utilisées et liées aux résultats. L'activité coûte annuellement quelque 5,5 M\$. Environ 78 p. cent de cet argent est imputé aux salaires et aux coûts de fonctionnement et d'entretien, sans plus d'autres détails. Une partie de l'argent n'a pas été dépensée comme prévu; les trois dernières années ont donné lieu à des excédents budgétaires de 10 p. cent, 7 p. cent et 22 p. cent.
  5. Il n'y a pas de système permettant de mesurer rigoureusement et systématiquement l'efficacité du fonctionnement du PABG, ce qui en complique l'analyse et une attribution plausible aux résultats.

Deux recommandations significatives et globales sont formulées :

### **RECOMMANDATION N<sup>o</sup> 1 : Formalisation de l'approche écosystémique**

**Puisque le ministère s'est engagé à adopter l'approche écosystémique, le responsable du RPAR des Initiatives relatives aux écosystèmes ainsi que les responsables des autres PPAR écosystémiques, y compris le PABG, devraient :**

- a) **Clarifier les questions de planification stratégique et d'organisation structurelle de l'approche écosystémique. Cette démarche devrait comprendre une articulation claire des rôles et responsabilités au sein des RPAR, des PPAR et des PPAR dégroupés, l'établissement des orientations, la méthodologie, les résultats, la structure des résultats et les communications. Les résultats devraient être communiqués au Conseil de la durabilité de l'environnement pour approbation d'ici janvier 2008.**
- b) **Entreprendre un examen de la gestion de toutes les initiatives relatives aux écosystèmes pour s'assurer que la mesure du rendement, les rapports et les obligations redditionnelles qui y sont associées sont appropriés. Les résultats de cette démarche devraient être communiqués au Conseil de la durabilité de l'environnement pour approbation d'ici décembre 2007.**

Le RPAR des Initiatives relatives aux écosystèmes, et plus particulièrement le PPAR du PABG, doivent préciser davantage la vision et resserrer la définition opérationnelle des résultats précis qu'on cherche à obtenir par l'application d'une approche écosystémique, et les mettre en œuvre dans le cadre d'un programme opérationnel. Cela doit être fait avant que l'on envisage tout nouveau développement du programme.

En outre, à la suite de l'exercice de dégroupage, de nombreux projets ne sont plus l'objet de rapports dans le cadre du PPAR du PABG. Il faut quand même continuer d'exercer une

surveillance sur l'atteinte des résultats de ces projets. Il est donc nécessaire de réexaminer soigneusement le bien-fondé de la structure actuelle des initiatives régionales relatives aux écosystèmes, de même que leurs fonctions de coordination des activités/résultats des initiatives écosystémiques maintenant dégroupées. Comme le Ministère dispose d'un système complet de gestion basée sur les résultats (GBR), l'exercice de dégroupage ne laisse que l'enjeu de la gouvernance au RPAR des Écosystèmes prioritaires. Il faut examiner le rôle de la gouvernance en ce qui concerne les PPAR individuels et l'ensemble du RPAR, pour repérer les possibilités de rationalisation et d'efficacité.

Le RPAR devrait examiner ces résultats pour le PABG à la lumière des cinq autres initiatives écosystémiques relevant de lui. Il s'agit là d'une tâche importante, compte tenu de l'établissement d'un cadre écosystémique national à EC (présentation du Conseil sur la durabilité des écosystèmes en mars 2007), et essentielle à la conception des programmes ministériels de GBR. On discute activement de la possibilité de prolonger provisoirement de deux ans les initiatives écosystémiques actuelles, et de les renouveler en 2009-2010. Cependant, les conclusions et recommandations du présent rapport doivent être soigneusement examinées et prises en compte, dans ce contexte.

#### RÉPONSE DE LA DIRECTION :

Il y a plus d'un an, le Conseil sur la durabilité de l'environnement a demandé qu'une nouvelle approche écosystémique d'Environnement Canada (EC) soit élaborée ainsi qu'un cadre de gestion des initiatives écosystémiques prioritaires.

Sous la direction du RPAR Écosystèmes prioritaires (EP), une approche écosystémique servant de modèle pour la gestion de l'environnement a été formulée en 2006 et présentée au Conseil sur la durabilité de l'environnement (en janvier 2007) et au Conseil des Services météorologiques et environnementaux (SME) (en mai 2007). La mise en œuvre de cette approche a été entreprise et elle sera effectuée de façon continue en utilisant la structure de gestion et le processus de planification d'EC.

Le RPAR EP travaille également, avec l'aide d'autres RPAR, sur un cadre de gestion des initiatives écosystémiques prioritaires. Le cadre a les objectifs ci-après.

- Encourager une façon systématique, reproductible et valable d'effectuer : 1) le choix des écosystèmes prioritaires et des initiatives écosystémiques prioritaires (IEP) et 2) la détermination du niveau et du type d'engagement d'Environnement Canada (rôles et responsabilités) parmi une série de niveaux possibles.
- Proposer une orientation et des directives de base pour la planification, la conception, la mise en œuvre, la gestion et l'établissement de rapport des IEP de manière uniforme à l'échelle nationale et conforme avec l'approche écosystémique.

Nous souhaitons que ce cadre, une fois élaboré, soit appliqué aux initiatives écosystémiques actuelles, et aux nouvelles initiatives potentielles, d'ici mars 2008. Cela devrait donner lieu à une approche plus uniforme à l'égard du choix, de la conception et de la prestation des IEP dans le Ministère.

À mesure qu'elles seront mises en œuvre, nous sommes convaincus que ces deux initiatives résoudront la plupart des lacunes observées qui sont en lien avec la recommandation 1a) : rôles, responsabilité, orientation, méthodologie, entre autres.

Concernant la recommandation 1b), un processus a déjà été lancé avec l'aide de la Division de l'évaluation de la Direction générale de la vérification et de l'évaluation, et sera mis en œuvre pour assurer aux membres du Conseil sur la DE que les questions soulevées lors de l'évaluation relatives au PABG (présence d'un cadre de gestion, renseignements appropriés sur le rendement, partenaires et projets) sont examinées et réglées dans la mesure où elles s'appliquent à d'autres IEP. Ce rapport sera fourni au Conseil sur la DE avant la fin d'octobre 2007.

Cela fait, les chefs de PPAR participeront également activement à l'application du cadre de gestion des IEP aux IEP actuelles (mars 2008) et nous sommes certains que cela aura un effet très positif sur le renforcement, de manière globale, de la gouvernance et de l'efficacité des IEP.

## **RECOMMANDATION N<sup>o</sup> 2 : Mise en œuvre/planification, mesures et rapports du PABG**

**Le responsable du PPAR du PABG, avec l'appui et la coordination du responsable du RPAR des Initiatives relatives aux écosystèmes, devrait prendre des mesures pour apporter de toute urgence d'ici décembre 2007 les améliorations exposées ci-dessous aux systèmes de planification, de mesure et de rapport, et les présenter au Conseil sur la durabilité des écosystèmes, pour approbation.**

Toute la gamme des activités de planification, de mesure et de rapport des résultats du PPAR du PABG doit être rigoureusement documentée et bien gérée durant la période qu'il reste à écouler au PABG (avril 2008); à cette fin, il faut suivre de près l'évolution de la totalité des projets, des résultats et des éléments livrables, et se servir activement de cette information dans la prise de décisions relatives au programme. Il est nécessaire de dresser la liste complète des résultats atteints au terme du PABG, pour être en mesure de mener une évaluation rétrospective sur l'optimisation des ressources investies.

La population ciblée par un programme jouant un rôle capital pour l'atteinte des résultats, et cet élément s'étant avéré problématique pour le PABG, le PPAR devrait analyser en profondeur sa portée et indiquer si, durant l'exécution des initiatives, la portée réelle correspondait bien à la portée prévue. Un tel examen de la portée de chaque PPAR pourrait également profiter à d'autres PPAR écosystémiques ainsi qu'à l'ensemble du RPAR.

### **RÉPONSE DE LA DIRECTION :**

En tant que première étape donnant suite à la conclusion de l'évaluation, le Conseil sur la durabilité de l'environnement a demandé à ce que toutes les dépenses relatives à l'initiative du PABG, à l'exception de celles liées aux points sensibles, soient suspendues. Cet automne, les résultats d'une analyse réalisée par les chefs de RPAR et le directeur général régional (DGR) de la Région du Pacifique et du Yukon (RPY) sur la marche à suivre prévue du PABG seront soumis au Conseil à des fins de discussion.

Le Bureau de coordination du bassin de Georgia (BCBG) a été chargé d'établir et de mettre en œuvre un plan d'action pour aborder dès que possible la question des améliorations de la mesure et de l'établissement de rapports des résultats du PABG. Un rapport préliminaire sera soumis à la discussion au Conseil sur la DE en décembre 2007, suivi d'un rapport complet d'ici avril 2008. Cette même démarche apportera la documentation nécessaire à un rapport

documentant les extraits et les résultats des projets du PABG, et fournira un rapport final sur le programme de 5 ans. Ce rapport devrait être achevé d'ici avril 2008 afin de fournir un bilan éloquent des réalisations du programme.

Le BCBG opérationnalise également le cadre de mesure du rendement élaboré en 2004, qui offre des mesures liées aux résultats déterminés dans le modèle logique du PABG.

Les membres du personnel du BCBG entreprendront une analyse de la portée qui s'intégrera dans leur travail visant à documenter les activités, l'état, les extraits et les résultats du programme.

Cette analyse se fondera sur la Stratégie de communication et de sensibilisation pour le PABG qui a été élaborée par un effort concerté en 2004 et qui définit la portée prévue. Ces renseignements seront recueillis et communiqués dans le rapport récapitulatif quinquennal.



## 1.0 INTRODUCTION

La Direction générale de la vérification et de l'évaluation d'Environnement Canada (EC) a terminé en avril 2007 l'évaluation du Plan d'action du bassin de Georgia (PABG). Ce projet d'évaluation avait été choisi en novembre 2005 par le Comité ministériel de vérification et d'évaluation (CMVE) d'Environnement Canada, qui avait alors demandé qu'un cadre d'évaluation approuvé soit appliqué au PABG, un des programmes regroupés sous les Écosystèmes prioritaires.

La réalisation de l'évaluation a été considérablement retardée en raison de la présentation d'un rapport inadéquat par le consultant, qui n'a pu appliquer correctement le nouveau cadre d'évaluation. Cet écueil a obligé le personnel de la Division de l'évaluation à traiter de nouveau les données recueillies pour produire le présent rapport.

Ce document, qui présente les constatations et recommandations issues de l'évaluation du Plan d'action du bassin de Georgia, est ainsi structuré :

- la section 1.1 présente des renseignements généraux sur le programme;
- la section 1.2 expose les objectifs de l'évaluation;
- la section 1.3 présente la portée de l'évaluation;
- la section 1.4 présente les méthodes utilisées pour mener l'évaluation;
- la section 2.0 présente les constatations de l'évaluation;
- les sections 3.0 et 4.0 exposent respectivement les conclusions et les recommandations;
- la section 5.0 présente les réponses de la direction aux recommandations formulées.

### 1.1 Renseignements généraux

Le PABG, version évoluée de l'ancienne Initiative sur l'écosystème du bassin de Georgia, a été lancé le 1<sup>er</sup> avril 2003 pour établir des priorités et entreprendre des initiatives qui auront un effet positif sur l'état de l'environnement, la croissance économique et le capital social dans la région du bassin de Georgia et de Puget Sound. Le PABG, qui représente la seconde phase quinquennale (2003-2008) des programmes concertés mis en place pour le bassin de Georgia, prend appui sur des initiatives déjà en cours comme :

- le Programme de gestion de l'estuaire du Fraser;
- le Programme d'action environnementale pour l'inlet Burrard;
- le Plan d'action du Fraser.

Le PABG couvre la partie de l'île de Vancouver allant du milieu au sud-est de l'île, le Lower Mainland (y compris Vancouver et le District régional du Grand Vancouver), la vallée inférieure du Fraser et la Sunshine Coast. Ensemble, ces zones forment la région urbaine qui connaît la plus forte croissance en Colombie-Britannique. Les pressions environnementales y sont clairement liées aux impacts de la croissance démographique sur l'espace, l'utilisation du territoire, les transports, les ressources et le développement.

Pour protéger, restaurer et conserver cet exceptionnel écosystème, le gouvernement fédéral a lancé, en 1998, l'Initiative sur l'écosystème du bassin de Georgia (IEBG), dont la vision consistait à « gérer la croissance de manière à ce que les collectivités et les écosystèmes

demeurent sains, productifs et durables » par l'application de quatre plans d'action dont chacun est assorti d'un but particulier, également appelé « résultat ultime ». Ces quatre plans d'action portaient sur les thèmes suivants : Qualité de l'air; Qualité de l'eau; Conservation et protection des habitats et des espèces; Soutien aux collectivités durables.

Étant donné l'interdépendance des écosystèmes du bassin de Georgia et de Puget Sound, Environnement Canada et l'Environmental Protection Agency des États-Unis ont signé en janvier 2000 la *Déclaration conjointe de coopération pour les écosystèmes du bassin de Georgia et de Puget Sound*.

### **Écosystèmes prioritaires**

À l'instar du l'IEBG, le PABG constitue une des six initiatives axées sur l'écosystème (IE) actuellement mises sur pied au pays à partir de critères géographiques, et qui ciblent des écosystèmes prioritaires pour y contrer et résoudre de complexes problèmes environnementaux, en concertation avec les parties intéressées. Le programme des Écosystèmes prioritaires a pour objectif d'optimiser le niveau de qualité de l'environnement dans un écosystème ciblé, ce qui permet d'améliorer la santé et la sécurité des Canadiens et Canadiennes, de préserver et de bonifier l'environnement naturel et de maximiser la croissance économique par l'application d'une approche intégrée de gestion écosystémique.

Les initiatives axées sur les écosystèmes prioritaires suivants sont actuellement en cours :

- écosystèmes et collectivités du Canada atlantique;
- écosystème du bassin de Georgia;
- écosystème du bassin des Grands Lacs;
- écosystème nordique;
- écosystème du fleuve Saint-Laurent;
- écosystème boréal de l'Ouest.

De plus, un PPAR pour l'Intégration des initiatives axées sur les écosystèmes prioritaires a été créé pour étudier les questions horizontales liées à la gestion des écosystèmes.

Les initiatives axées sur les écosystèmes prioritaires, qui mobilisent une capacité d'action collective grâce aux partenariats, reposent sur des facteurs d'environnement, de santé et de compétitivité économique et visent à réagir aux problèmes particuliers des zones et des collectivités ciblées.

Les initiatives portant sur les écosystèmes prioritaires se caractérisent par un certain nombre de principes fondamentaux, dont les suivants :

- des décisions fondées sur des méthodes scientifiques rigoureuses — faisant appel aux sciences naturelles et sociales conjuguées aux connaissances locales et traditionnelles;
- une approche écosystémique — la reconnaissance des rapports mutuels qui existent entre la terre, l'air, l'eau, la faune et les activités humaines;
- des partenariats fédéraux-provinciaux-territoriaux — des activités menées en collaboration par les gouvernements pour permettre à tous les Canadiens et les Canadiennes de jouir d'un environnement optimal;

- des réalisations individuelles ou collectives — la conception et la mise en œuvre d'initiatives en collaboration avec des particuliers, des collectivités, les peuples autochtones, des entreprises privées et les gouvernements;
- la prévention de la pollution — la promotion d'une approche de précaution.

La gestion écosystémique intégrée touche intrinsèquement la volonté de démanteler les « chasses gardées » érigées par les mandats respectifs des divers ministères et ordres de gouvernement et de contourner les définitions des programmes nationaux, pour permettre aux activités fédérales de s'aligner sur une stratégie de gestion concertée comprenant des priorités, des buts et des objectifs convenus. Le résultat visé : une meilleure coopération et une plus grande coordination des efforts fédéraux, une plus grande productivité et efficacité, ainsi que l'élaboration de positions et de perspectives unifiées.

## Buts, objectifs et stratégies du PABG

Le PABG vise l'atteinte des buts suivants<sup>1</sup> :

- la mise en œuvre de mesures d'intendance concertées qui soutiennent la durabilité du bassin de Georgia;
- la planification et la gestion durables de l'utilisation des terres, des eaux et des ressources qui soutiennent la conservation, la protection et la restauration de l'environnement, améliorent le bien-être des gens et de la société et contribuent au renforcement de l'économie;
- les décisions s'appuient sur des connaissances scientifiques et autochtones qui permettent de mieux comprendre les principaux stress imposés aux écosystèmes;
- la protection et la restauration des écosystèmes ciblés.

Pour réaliser ces buts, on compte appliquer des stratégies qui :

- intègrent les aspects environnementaux, sociaux et économiques;
- génèrent de nouvelles connaissances et permettent de développer des outils pertinents pour les gestionnaires et les intervenants influents;
- mettent l'accent sur le transfert des connaissances pour soutenir et influencer les décisions à tous les niveaux;
- optimisent les mesures de sensibilisation et d'intendance;
- optimisent les programmes gouvernementaux et les efforts de collaboration visant la prise de mesures directes;
- renforcent les partenariats et les alliances stratégiques;
- encouragent les pratiques exemplaires.

Pour tirer pleinement profit des stratégies précédentes, on a également établi des mesures qui :

- soutiennent l'élaboration d'outils d'intendance et l'accès à ces outils, de même que la collecte d'informations sur les ressources intégrées et l'utilisation des terres dans le bassin de Georgia et de Puget Sound;
- influencent les décisions et les mesures qui soutiennent la durabilité de l'écosystème du bassin de Georgia grâce à l'élaboration d'indicateurs de progrès pour la santé des écosystèmes et des collectivités;
- encouragent et soutiennent des rôles de leadership partagé pour l'intendance, les pratiques exemplaires en matière de durabilité, et l'efficacité entre les gouvernements, les organisations non gouvernementales, les Premières Nations, le secteur privé, les collectivités et les individus;
- fournissent des outils utiles pour la mise en œuvre d'approches basées sur l'écosystème, les bassins atmosphériques et les bassins hydrographiques dans les plans d'utilisation des eaux, des terres et des ressources;
- enrichissent notre connaissance des impacts socioéconomiques et sanitaires de la mauvaise qualité de l'eau, de l'air et des habitats;

<sup>1</sup> Les buts, stratégies et mesures sont tirés du document *Plan d'action du bassin de Georgia - Pour un écosystème sain et des communautés dynamiques 2003-2008. Cadre de collaboration.*

- soutiennent l'utilisation durable de l'écosystème par les industries qui exploitent les ressources terrestres et aquatiques;
- augmentent les connaissances scientifiques et font partager les connaissances autochtones des stress causés aux écosystèmes par les activités humaines;
- améliorent notre compréhension des impacts des changements climatiques et de l'adaptation;
- mettent davantage en évidence les liens entre la santé publique et les conditions environnementales;
- réduisent les charges et les émissions de produits toxiques et de contaminants dans l'air et dans l'eau;
- protègent les sources d'eau potable;
- conservent, protègent et restaurent les espèces et les habitats aquatiques et terrestres importants.

Les partenaires officiels du PABG (comme Parcs Canada, ou le ministère de l'Environnement de la Colombie-Britannique) partagent un certain nombre de secteurs de résultats essentiels, dont les suivants, comme l'indique le modèle logique du PABG<sup>2</sup> :

#### *Résultat ultime commun (partenaires)*

- Des écosystèmes et des collectivités sains, productifs et durables dans le bassin de Georgia

#### *Résultats à long terme communs*

- la mise en œuvre de mesures d'intendance concertées qui soutiennent la durabilité du bassin de Georgia;
- la planification et la gestion durables de l'utilisation des terres, des eaux et des ressources qui soutiennent la conservation, la protection et la restauration de l'environnement, améliorent le bien-être des gens et de la société et contribuent au renforcement de l'économie;
- les décisions s'appuient sur des connaissances scientifiques et autochtones qui permettent de mieux comprendre les principaux stress imposés aux écosystèmes;
- la protection et la restauration des écosystèmes ciblés.

#### *Résultats intérimaires communs*

- L'information est accessible.
- Les tendances sont mesurées.
- Nous travaillons de concert.
- Tous les plans reposent sur une approche écosystémique.
- Les ressources sont utilisées de façon durable.
- Nous comprenons les conséquences de nos choix.
- L'impact de l'environnement sur la population humaine est mieux compris.
- Les effets des changements climatiques sont mieux compris.
- Nous pouvons boire une eau salubre.
- La pollution de l'air et de l'eau est réduite.

---

<sup>2</sup> Tous ces résultats, y compris le rôle dévolu à Environnement Canada dans le programme, figurent dans le modèle logique du PABG (voir l'annexe 1) établi en mars 2004.

- La biodiversité est protégée.

Outre ces résultats communs, Environnement Canada a fixé plusieurs résultats connexes à court terme :

- Les intérêts et les priorités communs sont cernés et consignés.
- Les communautés d'intérêts participent à la prise de décisions durables.
- Il existe des données et des informations intégrées, que l'on peut consulter pour prendre de meilleures décisions.
- Des indicateurs sont créés et communiqués aux décideurs.
- Les stratégies de croissance, les plans de gestion et les plans communautaires officiels incorporent des principes de durabilité.
- Les communautés d'intérêts créent et appliquent des outils décisionnels.
- Les communautés autochtones participent aux partenariats.
- L'industrie, les propriétaires fonciers et les gouvernements locaux préviennent et réduisent la pollution de l'air et de l'eau.
- Les zones ayant des valeurs écologiques sont acquises ou désignées.
- Meilleure sensibilisation des communautés d'intérêt au sujet des questions environnementales et des conséquences socioéconomiques de leurs décisions.
- Des contributions en ressources sont obtenues de la part d'autres sources, par effet de levier.
- Des partenariats de collaboration créent une capacité conjointe d'entreprendre des projets.

### **Approche et structure du programme**

Le PABG vise à promouvoir l'application d'approches intégrées et durables d'utilisation et d'aménagement du territoire, pour protéger et conserver les habitats, les espèces, l'eau et l'air dans le bassin de Georgia et y assurer la viabilité des possibilités économiques et le bien-être individuel. En prenant appui sur les ententes et partenariats existants, Environnement Canada œuvre directement avec les planificateurs et les décideurs au sein de partenariats, pour encourager la formulation de politiques et de processus plus durables dans la région.

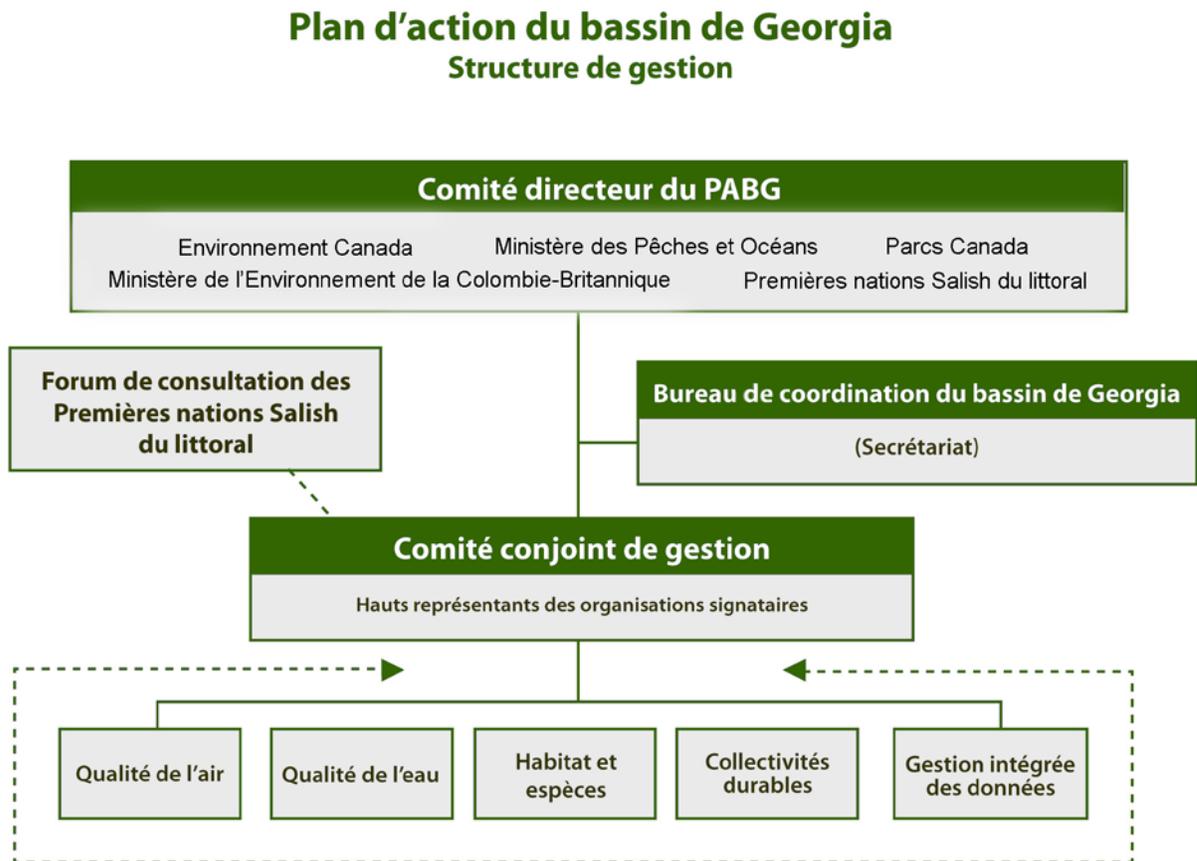
Bon nombre des décisions et des mesures qui déterminent le succès à long terme du PABG demeurent sous la responsabilité des autorités provinciales et locales. Le PABG permet à Environnement Canada d'influencer ces décisions par la mise en commun de l'information scientifique et technique, par la création de réseaux et par son expérience dans des programmes de ce type. En outre, l'approche d'intendance concertée du PABG, qui repose sur la science et le savoir traditionnel, aide tous les partenaires à comprendre les conséquences et les répercussions de leurs décisions. Cette approche permet également aux partenaires de tirer parti des possibilités d'assurer la durabilité des collectivités du bassin de Georgia.

Le PABG est doté d'une structure de coordination et de gestion qui vise à faciliter une planification concertée et une mise à contribution des divers intervenants, tant à l'intérieur de leurs mandats respectifs que d'un mandat à l'autre et l'établissement de partenariats avec d'autres organismes sur des projets précis. La structure de gestion comporte une flexibilité et permet la création de partenariats.

Comme l'indique la figure 1, la structure de gouvernance du PABG comprend les organes suivants :

- 1) un Comité directeur;
- 2) le Forum de consultation des Premières Nations Salish du littoral;
- 3) un Comité de gestion;
- 4) des équipes de planification et de mise en œuvre;
- 5) un Bureau de coordination.

Figure 1



1. **Comité directeur** : Les organismes signataires de la Déclaration de coopération exercent une gouvernance conjointe par le truchement d'un Comité directeur, dont les membres sont des cadres supérieurs ou l'équivalent. Le Comité directeur, présidé par Environnement Canada, offre une supervision et une orientation générale aux programmes et aux mesures réalisés sous l'égide du PABG. Il est responsable de la mise en œuvre globale du Plan d'action, y compris la production de rapports annuels sur les résultats. Il fixe également les grandes orientations et priorités, il approuve les objectifs pour l'année à venir, il reçoit les rapports d'avancement sur les travaux et les réalisations, il arbitre les litiges et il approuve les plans de communications annuels, les

rapports sur le PABG et les annonces publiques. Le Comité directeur tient une réunion annuelle, assortie d'une session réservée à la participation du public pour permettre aux parties intéressées et aux autres ordres de gouvernement de participer au processus de planification et de s'informer sur les progrès réalisés.

2. Premières Nations Salish du littoral : Au départ, la structure de gestion comprenait un forum de consultation permettant la tenue de rencontres annuelles avec les leaders des Premières Nations dans le bassin de Georgia. Depuis, ce mécanisme a été remplacé par l'inclusion des Salish du littoral comme partenaires signataires.
3. Bureau de coordination du bassin de Georgia : Environnement Canada dote en personnel le Bureau de coordination du bassin de Georgia, (BCBG), qui est chargé de soutenir le Comité directeur et le Comité de gestion, d'encourager l'échange d'informations, de coordonner les communications stratégiques et de faciliter l'intégration des programmes parmi les équipes de planification et de mise en œuvre et avec les initiatives transfrontalières complémentaires dans le bassin de Georgia et de Puget Sound.
4. Comité conjoint de gestion : Un Comité de gestion conjoint a été formé. Il regroupe des hauts représentants des organisations signataires et des autres organismes et ministères (fédéraux et provinciaux) qui participent à l'exécution du Plan d'action. Ce Comité de gestion a pour rôle :
  - d'encourager la coopération et l'intégration des mesures prises;
  - de promouvoir l'intégration des objectifs et des résultats environnementaux, sociaux et économiques par l'intermédiaire d'une approche écosystémique;
  - d'assurer l'application des principes et stratégies du Plan d'action et la concrétisation de ses buts;
  - de cerner les possibilités de collaboration;
  - d'encourager les parties à s'engager à mettre en œuvre les mesures décidées, dans le cadre des processus gouvernementaux applicables.
5. Équipes de planification et de mise en œuvre : Pour répondre aux exigences de planification et d'exécution des travaux afférents aux projets, on a formé, selon les besoins, des équipes de planification et de mise en œuvre (EPMO), chargées de mandats précis (comprises à l'intérieur de la ligne hachurée à la figure 1). Ces EPMO ont pour rôle d'élaborer des projets de collaboration qui appuient l'atteinte des buts et la concrétisation des résultats du Plan d'action. Les EPMO se composent de représentants des organismes partenaires, des Premières Nations Salish du littoral, du BCBG et d'autres organisations participant à la planification et à la réalisation des projets et initiatives découlant du Plan d'action. On entend faire en sorte que les EPMO demeurent un mécanisme flexible qui représente une diversité d'organisations et d'intérêts qui contribuent, par leur savoir-faire, à l'atteinte des buts du Plan d'action. Les EPMO suivantes sont actuellement en place, sous la co-présidence de partenaires clés :
  - Gestion intégrée des données
  - Qualité de l'air
  - Habitat et espèces
  - Qualité de l'eau
  - Collectivités durables

Il existe également un certain nombre de mécanismes et de processus pris en charge par les intervenants. Les intervenants du bassin de Georgia et les partenaires de Puget Sound sont invités dans le cadre du Plan d'action à participer à deux processus : le premier consiste en un atelier annuel des partenaires, où l'ensemble des partenaires du PABG sont invités à formuler

des conseils et des recommandations sur l'élaboration des plans de travail annuels et à y donner leur appui; le second implique la tenue d'une réunion annuelle des intervenants, au cours de laquelle le Comité directeur du PABG fait état des progrès accomplis, définit les pratiques exemplaires et prend connaissance des commentaires des intervenants.

### **Financement du programme et dépenses**

En avril 2003, le ministre fédéral de l'Environnement a annoncé le versement d'une contribution quinquennale de 22,5 millions de dollars, combinée à un investissement continu d'Environnement Canada à hauteur de huit à dix millions de dollars pour rehausser la qualité de l'air et de l'eau, protéger les habitats et les espèces et améliorer le processus décisionnel en matière environnementale dans le bassin de Georgia. En date de mars 2004, une mise à jour budgétaire proposait que l'affectation annuelle au PABG se situe à quelque 4,7 millions de dollars, et que l'exécution des activités soit confiée au Bureau de coordination relevant d'Environnement Canada. Cependant, le personnel d'Environnement Canada consacre au PABG beaucoup de temps qui ne se reflète pas dans les données budgétaires. Les fonds sont réservés à des projets qui font progresser les priorités d'Environnement Canada. Dans cet esprit, on s'attend généralement à ce que les organismes et institutions partenaires contribuent financièrement ou en nature aux projets qu'ils dirigent. Ces projets de collaboration sont déterminés par le truchement des équipes multipartites de planification et de mise en œuvre. Le tableau 1 ci-dessous résume les affectations budgétaires d'Environnement Canada par but (objectif) et par année, à partir des données estimatives pour 2004.

Tableau 1 : Affectation budgétaire quinquennale par but (objectif) du PABG

| Objectif  | 2003-2004        | 2004-2005        | 2005-2006        | 2006-2007        | 2007-2008            |
|---|------------------|------------------|------------------|------------------|----------------------|
| <b>But 1</b>  |                  |                  |                  |                  |                      |
| L'information est accessible  | 1 003 205        | 1 043 205        | 987 205          | 966 605          | 926 805              |
| Les tendances sont mesurées   | 289 200          | 334 200          | 324 200          | 309 200          | 335 200              |
| Nous travaillons de concert   | 1 163 000        | 1 080 000        | 1 120 000        | 1 080 000        | 1 175 000            |
| <b>But 2</b>  |                  |                  |                  |                  |                      |
| Tous les plans reposent sur une approche écosystémique                  | 283 175          | 390 175          | 490 175          | 488 175          | 487 085              |
| Les ressources sont utilisées de façon durable                          | 83 000           | 83 000           | 83 000           | 83 000           | 83 000               |
| Nous comprenons les conséquences de nos choix                           | 119 200          | 125 300          | 125 300          | 112 800          | 112 800              |
| <b>But 3</b>  |                  |                  |                  |                  |                      |
| L'impact de l'environnement sur la population humaine est mieux compris | 704 725          | 1 048 975        | 1 054 975        | 982 975          | 648 885              |
| Les effets anthropiques sur l'environnement sont mieux compris          | 0                | 0                | 0                | 0                | 0                    |
| Les effets des changements climatiques sont mieux compris               | 80 000           | 100 000          | 140 000          | 140 000          | 130 000              |
| <b>But 4</b>  |                  |                  |                  |                  |                      |
| Nous pouvons boire une eau potable                                      | 437 365          | 602 325          | 903 325          | 891 325          | 800 325              |
| La pollution de l'air et de l'eau est réduite                           | 0                | 0                | 0                | 0                | 0                    |
| La biodiversité est protégée  | 375 000          | 375 000          | 375 000          | 375 000          | 375 000              |
| <b>Totaux</b>   | <b>4 537 870</b> | <b>5 182 180</b> | <b>5 603 180</b> | <b>5 429 080</b> | <b>5 074 100</b>     |
| <b>Total sur cinq ans</b>   |                  |                  |                  |                  | <b>25 826 410 \$</b> |

\* Note : Le budget reflète une surprogrammation qui sera gérée par des ajustements en cours d'année.

L'orientation des politiques et stratégies du PABG est donnée au moyen d'un certain nombre d'exigences et d'obligations essentielles (lois, accords et protocoles d'entente), dont les suivantes :

- *Loi canadienne sur la protection de l'environnement;*
- *Loi sur les pêches;*
- *Loi sur les espèces en péril;*
- Stratégie canadienne sur la biodiversité;
- Cadre de collaboration du Plan d'action du bassin de Georgia (2003-2008);
- Déclaration d'intention sur une stratégie relative au bassin atmosphérique international du bassin de Georgia et de Puget Sound;
- Programmes d'action nationale et mondiale pour la protection du milieu marin contre la pollution d'origine terrestre;
- Déclaration conjointe de coopération pour les écosystèmes du bassin de Georgia et de Puget Sound entre l'Environmental Protection Agency des États-Unis et Environnement Canada.

## La place du PABG parmi les Initiatives axées sur l'écosystème

Le Programme des initiatives axées sur l'écosystème (IE) d'Environnement Canada donne corps à cette approche et permet au gouvernement du Canada de se concentrer sur six secteurs prioritaires au Canada, dont le PABG. Environnement Canada facilite ou dirige une planification intégrée sur un cycle quinquennal. Cette planification peut mettre à contribution les autres ministères fédéraux à l'œuvre dans l'écosystème, les ministères provinciaux concernés, les peuples autochtones, la population, les collectivités et les ONG. Les partenaires participent à des consultations intensives concernant la mise en œuvre des IE. Les priorités établies dans le cadre de ce processus cadrent avec les priorités nationales. La prise de décisions tient compte du principe de précaution et des considérations de gestion du risque.

Environnement Canada dirige actuellement six IE, dotées d'un budget annuel de 24,5 M\$ en 2005-2006. Dans certaines régions, d'autres services votés ont été codés « IE » pour augmenter l'exécution des programmes. Par conséquent, le niveau de référence pour les IE était de 43,5 M\$ en 2004-2005. Ce budget opère un important effet de levier, puisqu'il garantit l'engagement financier des partenaires fédéraux (et des partenaires provinciaux dans le cas de certaines initiatives) pour une longue période.

## La décision de dégroupier les IE et ses conséquences

Pour chaque Initiative axée sur un écosystème prioritaire (IEP), on dresse un plan quinquennal avec les partenaires, pour tenter de contrer les problèmes particuliers d'environnement et de durabilité associés aux écosystèmes ciblés. Ces plans reposent sur des résultats environnementaux mesurables, sur des mécanismes de gouvernance concertés, sur une intégration des activités de science et de surveillance, sur la participation communautaire, sur la mise en commun de l'information et des expériences et sur la prise de décisions éclairées. Les plans des IEP (adaptés au contexte local) embrassent de nombreux thèmes (espèces sauvages, eau, air, toxiques, projets communautaires, indicateurs) s'arrimant aux grands programmes nationaux d'Environnement Canada.

L'exercice de dégroupage mené en juin 2006 visait à favoriser une meilleure intégration avec les objectifs et les résultats des programmes nationaux (assurer une cohérence et une efficacité nationales, en contrepartie d'une forte intégration régionale). À cette fin, on a laissé les activités de gouvernance dans le RPAR 1C1 (activités de planification, de coordination et de rapport pour les IEP, gestion des partenariats (structures de gouvernance et accords), engagement communautaire et renforcement des capacités et intégration stratégique entre les IEP et le Ministère), tout en redistribuant au RPAR le plus approprié au Ministère, pour la durée des plans d'action des IEP, les résultats et les ressources connexes se rapportant à tous les autres secteurs.

À partir de là, il appartient aux responsables des RPAR et des PPAR exécutants de concrétiser les résultats et les engagements visés dans les plans d'action des écosystèmes prioritaires et de faire rapport à ce sujet. Les ressources sont gérées par le PPAR exécutant pour la durée du plan de l'IE (cinq ans), mais au terme d'un plan d'action, les ressources des IE doivent devenir disponibles et être réaffectées selon les nouveaux plans et les nouvelles priorités. En outre, les RPAR exécutants doivent participer à la planification et à l'élaboration des nouveaux plans quinquennaux des IEP (détermination de résultats convenus avec les

partenaires, établissement et renforcement de partenariats, etc.). Cette participation, couplée à l'application d'un nouveau cadre de gestion des IEP, devrait créer une plus grande homogénéité au Ministère dans l'approche, la conception et l'exécution des IEP.

## 1.2 Objectifs de l'évaluation

L'évaluation s'articulait autour de quatre grands enjeux, à savoir :

- **Pertinence du programme** — Le degré de concordance et la clarté de l'objectif du PABG par rapport aux orientations et aux priorités d'Environnement Canada, ainsi que le bien-fondé continu du programme eu égard aux besoins actuels et au potentiel de chevauchement avec d'autres initiatives.
- **Succès** — Résultats perçus du PABG, tant prévus qu'imprévus, dans les secteurs soutenant le mandat du programme.
- **Rentabilité** — Possibilité de rehausser l'efficacité du PABG dans l'utilisation des ressources et l'exécution de son mandat.
- **Conception et prestation** — Clarté des activités, des responsabilités, des produits livrables attendus et des résultats prévus du PABG. En outre, on s'est penché sur les processus liés à l'affectation des ressources, à la gestion du risque, à la surveillance et à la production de rapports et sur la mobilisation des partenariats.

## 1.3 Champ de l'évaluation

Cette évaluation du PABG est de nature sommative. Elle appliquera rigoureusement les 30 questions d'évaluation énumérées dans le cadre d'évaluation et examinera les quatre enjeux exposés ci-dessus.

Le cadre repose sur un modèle logique classique, supposant que l'on utilise des ressources (Intrants) et que l'on fait des choses (Activités) qui résultent en des produits (Extrants) qui s'adressent à certains intervenants (Portée) afin d'atteindre certains résultats, des aboutissements souhaités ou des conditions modifiées (Résultats). Subséquemment, on a formulé une série de questions d'évaluation génériques (avec les indicateurs et les sources de données qui s'y rattachent) pouvant s'appliquer à tout programme, que l'on a examinées en regard du modèle logique établi. Les questions portent sur les quatre grands axes d'évaluation : pertinence, succès, rentabilité, conception et prestation. Ces questions génériques (qui comprennent les sept questions de l'examen sur les dépenses) seraient regroupées à quelques questions d'évaluation supplémentaires concernant expressément le programme évalué, lesquelles questions seraient déterminées dans le cadre de l'exécution de l'évaluation en question. Le cadre d'évaluation figure à l'annexe 1.

## 1.4 Méthodologie

Le Comité ministériel de vérification et d'évaluation (CMVE) d'Environnement Canada a approuvé un cadre d'évaluation, constitué de questions assorties d'indicateurs et de sources de données connexes. Le CMVE a demandé que le cadre d'évaluation approuvé soit appliqué au PABG, une des initiatives axées sur les écosystèmes prioritaires. Pour mettre à l'épreuve et étayer le cadre approuvé, nous avons eu recours aux méthodes suivantes de collecte des données :

- revues documentaires visant à déterminer si l'évolution du PABG, de même que les problèmes de gestion, ont été clairement compris et précisément rapportés et à recenser l'information sur le programme et ses activités;
- entrevues téléphoniques et personnelles menées à l'aide de guides structurés auprès de membres du personnel interne d'Environnement Canada et d'intervenants et partenaires externes;
- formation d'un groupe de discussion dirigé par un animateur;
- sondage auprès des responsables des équipes de projet.

Cependant, l'exécution de l'évaluation s'est heurtée à un certain nombre d'obstacles, dont voici les plus notables :

1. Le contrat initialement accordé pour la production d'un rapport sur l'application du nouveau cadre au PABG n'a pas donné les résultats attendus et les données recueillies ont dû être traitées de nouveau à l'interne par le personnel de la Division de l'évaluation pour produire le rapport actuel.
2. La capacité d'aborder certaines questions d'évaluation était limitée par la disponibilité de l'information, un problème qui est devenu plus apparent à mesure qu'avancait l'évaluation. Par exemple, faute de documents portant sur les coûts financiers, sur les programmes comparables pouvant servir de références, sur les tendances des dépenses, sur les résultats des projets, etc., il a été impossible d'évaluer de manière fiable l'efficacité et la rentabilité.
3. On a constaté que les instruments de cueillette des données du consultant omettaient certaines questions du cadre d'évaluation, ce qui réduisait, pour ces questions, la quantité de données disponibles pouvant être utilisées dans l'analyse subséquente.
4. Comme l'indique l'annexe 2, il a été impossible de faire participer un grand nombre d'intervenants à cette évaluation.

## 2.0 CONSTATATIONS

Ci-après figurent les constatations de l'évaluation, regroupées selon les quatre catégories retenues (pertinence, succès, rentabilité, conception et prestation) à la lumière de la série de questions formulées pour le cadre d'évaluation.

### 2.1 Pertinence

Cette section examinera la pertinence du programme, c'est-à-dire le degré de concordance et la clarté de l'objectif du PABG par rapport aux orientations et aux priorités d'Environnement Canada, ainsi que le bien-fondé continu du programme eu égard aux besoins actuels et au potentiel de chevauchement avec d'autres initiatives.

| Q1 Questions d'évaluation  | Description de ce qui doit être observé   | Cote <sup>3</sup> |
|--|---|-------------------|
| En général, le programme (et son objet) est-il pertinent dans le contexte du CCDE [résultats stratégiques ministériels]? | La mission/raison d'être du programme soutient la finalité du CCDE [résultats stratégiques ministériels]. | √                 |

#### Constatations

- Selon la documentation du programme et les opinions exprimées par le personnel, le PABG a clairement un lien avec le RPAR des écosystèmes prioritaires et les grandes orientations stratégiques du Ministère.
- Cette approche écosystémique ministérielle postule des principes à ce point généraux et est à ce point inclusive qu'elle se traduit par un énoncé dépourvu de limites, tant dans l'espace que sur le plan technique. Les éléments fondamentaux qui sous-tendent la conception d'un programme axé sur l'écosystème demeurent insaisissables.

| Q2 Questions d'évaluation  | Description de ce qui doit être observé  | Cote |
|--|--|------|
| Rôle du gouvernement – Y a-t-il un rôle légitime et nécessaire pour le gouvernement dans le domaine du programme ou de l'activité ? <sup>4</sup> | Des besoins démontrables ne sont pas satisfaits par le secteur privé, et il y a une nécessité de préserver un bien public.<br><br>Existence d'une défaillance du marché privé ou nécessité de protéger un bien considéré public. | √    |

#### Constatations

- La documentation du programme révèle que le gouvernement a un rôle à jouer (principalement en ce qui touche la réalisation des activités de coordination, la prestation d'un savoir-faire pour la prise de décisions et comme bailleur de fonds) dans la protection et le rétablissement de la santé de l'environnement (perçue comme un bien public); ce

<sup>3</sup> NOTE: La cote représente un jugement indiquant que les résultats ne posent pas un problème (√) ou un petit problème (○) ou un gros problème (☒). Une liste sommaire de ces cotes est présentée à l'annexe 3.

<sup>4</sup> Question d'examen des dépenses.

- qui n'empêche pas les autres partenaires/intervenants de jouer un rôle important.
- b) Le personnel estime que le PABG sert effectivement l'intérêt public et qu'il répond généralement aux besoins actuels et aux nouveaux besoins, en servant de complément aux autres programmes et aux activités des partenaires (un certain chevauchement peut se produire, mais sans réel dédoublement, sauf au sein d'EC, ce qui, selon certains, pourrait avoir motivé le dégroupage).

| Q3 Questions d'évaluation   | Description de ce qui doit être observé   | Cote     |
|---|---|----------|
| <p>Fédéralisme – Le rôle actuel du gouvernement est-il approprié, ou faut-il songer à transférer le programme aux provinces ou aux territoires?<sup>5</sup></p> <p>Comment cette activité ou ce programme fait-il l'équilibre entre la nécessité d'une action pancanadienne coordonnée et celle de tenir compte des besoins et des circonstances de chacune des provinces/territoires et des régions?</p> | <p>Le programme est situé au bon palier de gouvernement, et il n'est pas nécessaire de le reconsidérer.</p> | <p>√</p> |

#### Constatations

- a) Selon les documents examinés et les entrevues menées, le gouvernement fédéral a un rôle à jouer.
- b) Ce rôle fédéral est motivé par les raisons suivantes :
- i. Le gouvernement fédéral a (en vertu de la *Loi constitutionnelle de 1867*) compétence exclusive sur : la réglementation du trafic et du commerce internationaux et interprovinciaux; la réglementation de la navigation et des bâtiments ou navires; la réglementation des pêches côtières et intérieures; les pouvoirs généraux de taxer et de dépenser; le droit criminel; les questions de paix, d'ordre et de gouvernement (clause des pouvoirs résiduels).
  - ii. Le gouvernement fédéral a l'obligation fiduciaire de protéger les Premières Nations et leurs terres, et de voir, de façon générale, à leurs meilleurs intérêts (par. 35(1) de la *Loi constitutionnelle de 1982* et par. 91(24) de la *Loi constitutionnelle de 1867*).
  - iii. Le caractère transfrontalier des problèmes environnementaux touchant le bassin de Georgia (y compris sur le plan de la qualité de l'air et des changements climatiques), étant donné que le bassin est relié (bassin hydrographique) au secteur de Puget Sound dans l'État de Washington (les États-Unis et le Canada ont signé en 2004 une Déclaration conjointe de coopération concernant l'écosystème du bassin de Georgia et du Puget Sound) et puisque que le gouvernement précédent mettait l'accent sur la question des changements climatiques, tandis que le gouvernement actuel privilégie plutôt l'amélioration de la qualité de l'air.
  - iv. Les programmes provinciaux visent davantage la protection d'espèces animales et végétales en particulier (chouette de terrier, truite arc-en-ciel, esturgeon blanc) ou d'écosystèmes plus restreints (p. ex. *South Okanagan Similkameen Conservation Program*).
  - v. De fortes compressions ont été imposées aux ministères provinciaux dont le mandat touche la gestion de la protection des ressources essentielles (comme le

<sup>5</sup> Question d'examen des dépenses.

ministère de la Protection des eaux, des terres et de l'air et le ministère des Forêts), à tout le moins jusqu'en 2004-2005.

- c) La majorité des employés d'EC interrogés (7 sur 12) ont eu de la difficulté à établir un lien entre les buts et les objectifs du PABG avec les orientations stratégiques et les priorités du gouvernement du Canada, et ce, en raison principalement du récent changement de gouvernement. Trois des répondants ont indiqué que les objectifs de qualité de l'air étaient le principal lien.
- d) Selon l'énoncé de vision du RPAR-EP (écosystèmes prioritaires), les initiatives axées sur l'écosystème visent à contrer les problèmes environnementaux qui leur sont géographiquement inhérents; par conséquent, chaque initiative axée sur l'écosystème a pour but de combattre des problèmes environnementaux précis d'envergure régionale. Cependant, toutes les initiatives axées sur l'écosystème procèdent de quatre principes communs : elles reposent sur une approche écosystémique; la science éclaire la prise de décisions; les buts sont atteints à l'aide de partenariats; l'accent est mis sur la participation des citoyens et des collectivités.

| Q4 Questions d'évaluation  | Description de ce qui doit être observé                                    | Cote |
|--|--|------|
| Que se passerait-il si ce programme n'existait pas? <sup>6</sup> | Le programme remplit ou ne remplit pas une mission reconnue et nécessaire. | ○    |

**Constatations**

- a) Le programme est de conception très horizontale, puisque d'autres ministères fédéraux, plusieurs ministères provinciaux et les Premières Nations comptent parmi les partenaires. Au sein même du Ministère, de nombreuses composantes de l'organisation participent également à l'exécution des projets. Il existe donc un large arrimage avec une grande diversité de partenaires.
- b) Les cadres supérieurs d'EC soulignent que le problème repose sur la collaboration et sert l'intérêt public.
- c) Cependant, le processus national de dégroupage du RPAR des EP remet en question la cohésion du PABG. Le dégroupage a pour effet de masquer le rôle particulier joué par une initiative écosystémique propre à une région.

| Q5 Questions d'évaluation   | Description de ce qui doit être observé                        | Cote |
|---|--|------|
| Intérêt public – Le programme ou l'activité continue-t-il de servir l'intérêt public? <sup>7</sup><br><br>Le programme est-il défini en fonction de groupes clients ciblés? | Le programme est lié à des besoins sociaux / environnementaux. | √    |

**Constatations**

- a) Le programme sert vraisemblablement l'intérêt public; cependant, sa portée ne semble pas avoir fait l'objet d'un examen exhaustif et analytique.
- b) Les 22 employés et gestionnaires d'EC ont unanimement soutenu que l'initiative servait clairement l'intérêt public.

<sup>6</sup> Question d'examen des dépenses.

<sup>7</sup> Question d'examen des dépenses.

| Q6 Questions d'évaluation  | Description de ce qui doit être observé   | Cote |
|--|---|------|
| Est-ce que le programme contribue clairement à l'obtention des résultats ministériels (PPAR, RPAR, Conseil) et à l'exécution des priorités du Conseil? | Le programme est adapté aux résultats ministériels et aux priorités du Conseil. | √    |

#### Constatations

- La documentation révèle un lien clair entre le programme et les résultats et priorités du RPER-EP, du Conseil de la DE du Ministère.
- Sur les douze réponses fournies par les employés du Ministère, neuf faisaient état d'une difficulté à faire un lien avec les priorités du Conseil (soit en raison d'une méconnaissance des priorités, soit parce que ces priorités évoluent constamment); cependant, la majorité des employés étaient davantage en mesure de faire un lien avec les résultats ministériels. Tous les membres du Conseil (3) estimaient qu'il y avait un lien clair avec la priorité du Conseil (mettre l'accent sur les écosystèmes prioritaires) et avec les résultats ministériels. D'après les treize réponses fournies par les employés d'EC, la majorité d'entre eux estimaient que la conception du PABG reflétait les priorités ministérielles, même si, selon certains, cela pouvait ne plus être le cas étant donné l'évolution des priorités; tous les membres du Conseil croyaient également qu'il existe un lien. Sur les cinq employés d'EC ayant répondu à ce sujet, quatre estimaient que les buts et objectifs du PABG se reflétaient dans les produits livrables au niveau des projets [quoique le contrôle de la qualité et l'application de la loi puissent poser un problème].
- Le RPAR n'indique pas de lien clair entre les responsabilités particulières des autres PPAR/RPAR (pour quels résultats à court terme ils sont responsables) pour ce qui concerne les EP, et la façon dont ces responsabilités contribuent à l'atteinte des résultats finals du RPAR-EP.

| Q7 Questions d'évaluation  | Description de ce qui doit être observé  | Cote |
|--|--|------|
| Est-il nécessaire d'apporter des changements pour assurer une harmonisation avec les priorités ministérielles actuelles ainsi qu'avec le CCDE [résultats stratégiques ministériels]? Dans l'affirmative, est-ce que le programme (PPAR) et sa structure sont en mesure de prendre en compte de tels changements [p. ex. mécanismes]? | La justification du programme tient compte des changements nécessaires, s'il y a lieu. | ○    |

#### Constatations

- Les 22 employés et gestionnaires d'EC interrogés ont une divergence d'opinions quant à la nécessité d'apporter des changements à ce programme. Certains soulignent les défaillances d'un programme quinquennal fixe qui ne met pas suffisamment à contribution ses partenaires, comme le MPO et les Premières Nations, lesquels partenaires (MPO) se retirent, sont faibles ou contribuent insuffisamment sur le plan financier. Certains émettent des réserves quant à l'administration et à la coordination du programme. D'autres répondants soulignent la base d'intégration scientifique du PABG et son évolution générale au fil du temps. Certains commentaires ont été formulés sur le type et la portée des rapports que le personnel jugerait acceptables et appropriés à leur participation au programme, et sur la lourdeur de la structure ministérielle axée sur les résultats qui entrave les mouvements de fonds et ralentit les approbations. Aucun

- répondant n'a évoqué le potentiel de dédoublement avec d'autres programmes.
- b) Parmi les trois cadres supérieurs d'EC, certains s'interrogent sur le dégroupage et sur la capacité de conserver les éléments d'intégration. Ils soulignent les risques du dégroupage. Selon eux, l'affectation budgétaire devra se faire de manière intégrée, sans viser un milieu unique (air, eau, etc.). Il existe, entre les divers RPAR, des répercussions et des liens transversaux qu'il faut préserver pour en conserver leur efficacité; la gestion de ces relations relève du comité de gestion et l'établissement de partenariats efficaces au niveau du Conseil et des RPAR.
- c) Les partenaires signataires (quatre en tout) ont des opinions partagées. L'un estime que le PABG est presque transparent à ses yeux; tout continue comme avant. D'autres croient que le PABG couvre l'aspect environnemental, mais que l'incorporation des dimensions sociales et économiques demeure problématique. Néanmoins, certains partenaires pensent que des progrès ont été réalisés.

| Q8 Questions d'évaluation                               | Description de ce qui doit être observé  | Cote                                |
|---|--|-------------------------------------|
| Les PPAR compris dans un RPAR doivent-ils tous exister? | Chaque PPAR est lié à son RPAR selon une raison d'être explicite et satisfaisante. | <input checked="" type="checkbox"/> |

#### Constatations

- a) Malgré un long historique et l'existence des diverses initiatives individuelles axées sur l'écosystème, on n'a pas, à ce jour, rédigé de justification qui expose clairement la raison d'être de chacun des projets du PABG et qui indique le rapport qu'ils ont entre eux.
- b) On reconnaît cependant qu'une vision stratégique nationale doit être élaborée. Des discussions préliminaires ont permis d'en circonscrire les éléments éventuels, mais rien de concret n'a encore été fait. Il avait été prévu, pour l'automne 2006, de définir la notion d' « approche écosystémique » et d'élaborer un cadre de gestion pour les écosystèmes prioritaires. Plus précisément, le Plan de gestion des écosystèmes devait être en place pour avril 2006, mais cela ne s'est pas produit. On devait avoir établi pour octobre 2006 le processus de repérage des écosystèmes critiques, en avoir présenté les résultats au Conseil de la durabilité des écosystèmes en novembre 2006, et appliqué la méthode pour mars 2007.

| Q29 Questions d'évaluation  | Description de ce qui doit être observé  | Cote |
|---|--|------|
| Quels sont les programmes actuels qui sont étroitement reliés et comment fait-on pour éviter le double emploi et assurer une complémentarité (y compris les programmes non fédéraux)? | Il n'y a pas de dédoublement dans le mandat ou dans les résultats des programmes; les mandats de programmes complètent ceux d'autres programmes. | √    |

#### Constatations

- a) On n'a trouvé aucun document comparatif portant sur le PABG et des programmes similaires.
- b) Nous avons interviewé trois cadres supérieurs et 25 employés et gestionnaires du Ministère. De ce nombre, 16 répondants ont explicitement indiqué qu'à leur connaissance le PABG ne faisait pas double emploi avec d'autres programmes. Un seul employé a mentionné une certaine possibilité de dédoublement interne, mais seulement pour 10 p. cent du travail.

### 2.1.1 Points sommaires pour la pertinence

1. Les éléments de conception fondamentaux qui doivent traduire les principes d'une approche écosystémique en une structure de programme bien définie présentent des lacunes (ils sont insuffisamment définis tant dans les documents touchant les Écosystèmes prioritaires (EP) que dans ceux concernant le PABG).
2. Des informations probantes révèlent que le gouvernement a un rôle à jouer dans ce secteur de programme.
3. Les documents et les entrevues font état d'un rôle valide pour le gouvernement fédéral.
4. Le programme sert l'intérêt public; cependant, la portée du programme ne semble pas avoir fait l'objet d'un examen exhaustif et analytique, même si le partenariat est un des principes du programme. Le processus de dégroupage embrouille la clarté et les rôles d'un programme tel que le PABG, qui est une initiative écosystémique visant un secteur particulier.
5. Théoriquement, il y a un lien qui associe ce programme avec les résultats ministériels depuis le niveau des PPAR jusqu'à celui du RPAR, ainsi qu'avec les résultats et les priorités du Conseil.
6. Tant la documentation examinée que les entrevues effectuées auprès du personnel révèlent qu'il existe un lien entre ce programme et les grands résultats stratégiques du Ministère.
7. Les opinions sont très partagées sur l'opportunité de remanier le programme pour l'harmoniser avec les priorités ministérielles.
8. Faute de documentation pertinente, nous ne pouvons, à ce stade-ci, commenter outre mesure la nécessité de l'existence de tous les PPAR compris dans un RPAR.
9. En ce qui concerne la question de savoir si le programme fait double emploi, le personnel d'EC répond unanimement par la négative. Nous n'avons pas eu recours délibérément à d'autres méthodes pour examiner cet aspect.

## 2.2 Succès

Cette section examine le succès du programme — les résultats perçus du PABG, tant prévus qu'imprévus, dans les secteurs soutenant le mandat du programme.

| Q9 Questions d'évaluation   | Description de ce qui doit être observé  | Cote |
|---|--|------|
| Que s'est-il passé à cause de ce programme? Des résultats ont-ils été obtenus grâce à ce programme? Quels en sont les effets sur l'environnement? | Le programme engendre des résultats qui correspondent à ceux attendus et aux produits livrables envisagés. | ☒    |

#### Constatations

- a) Puisque la documentation sur les résultats et les produits livrables des projets était difficilement accessible et incomplète (il n'y a pas de liste exhaustive des projets), l'information probante sur les résultats est rare, voire inexistante. Nous avons trouvé des informations anecdotiques sur l'atteinte fructueuse de certains résultats au niveau des projets.
- b) Le programme ne produit pas de données rigoureuses ni systématiques sur la mesure du rendement; il est donc difficile de commenter les liens entre les extraits du programme et les résultats.
- c) Le PABG a produit un rapport, intitulé *PABG - Mise à jour de 2005*, qui présente un bref

aperçu des produits livrables de 16 projets (sur un total de 77); cependant, aucun lien n'est tracé entre ces projets et les résultats du PABG présentés dans son modèle logique pour 2004. Le Rapport ministériel sur le rendement fait également état des activités tenues en 2005-2006 et touchant plus particulièrement les partenariats, la sensibilisation du public, l'échange de science et de savoir, etc.; il n'établit cependant aucun lien avec les résultats présentés dans le modèle logique de 2004.

### **Résultats**

- d) La quasi-totalité des chargés d'équipe de projet (CEP) ayant participé à l'enquête étaient d'avis que le programme avait partiellement à complètement atteint l'ensemble des résultats immédiats exposés dans le modèle logique de 2004. (Note : Aucune réponse n'a été fournie pour le point « Meilleure sensibilisation des communautés intéressées aux enjeux environnementaux et aux effets socio-économiques de leurs décisions ».) En ce qui concerne l'attribution de résultats au PABG, la majorité des CEP sondés estimaient que la série de résultats immédiats présentés dans le modèle logique de 2004 du PABG étaient partiellement à pleinement attribuables.
- e) En outre, presque tous les CEP interrogés croyaient que le PABG leur avait rapporté des avantages modérés à substantiels sur divers plans, par exemple : obtention de ressources par effet de levier; établissement de partenariats avec divers intervenants/acteurs; accès à l'information, aux recherches et/ou à la science; visibilité publique partagée sur des dossiers précis; capacité d'informer les grands décideurs sur les questions de politiques.

#### **Levée d'autres ressources**

- f) **Personnel d'EC** : La quasi-totalité estimaient que le PABG contribuait à lever d'autres ressources (contributions financières et en nature).
- g) **OENG partenaires** : Les trois commentaires formulés témoignent de réactions partagées sur ce point.
- h) **Groupe de discussion (Levée d'autres ressources grâce aux partenariats)** : Les participants ont fait état de problèmes concernant la transparence des critères et du processus de financement (3 sur 7); dans l'ensemble, la majorité des commentaires étaient critiques envers le modèle et les activités du PABG.

#### **Établissement de partenariats avec les groupes autochtones, les représentants communautaires et d'autres organisations, y compris les ordres de gouvernement**

- i) **Personnel d'EC** : Le PABG a positivement contribué à créer ou à améliorer les partenariats avec divers acteurs/intervenants essentiels, dont les autorités provinciales et locales, les O(E)NG, les autres partenaires fédéraux, le monde des affaires et l'industrie. Quant à l'établissement et à l'amélioration des partenariats avec les Premières Nations, les avis étaient partagés (les capacités étant jugées problématiques de part et d'autre); le succès des relations avec les Premières Nations semblait une question ponctuelle.
- j) **OENG partenaires** : Des partenariats avec divers acteurs ont été bonifiés ou sont en cours d'établissement. EC encourage plus particulièrement les partenariats avec les Premières Nations (et avec les OENG).
- k) **Groupe de consultation (Partenariats en général)** : Plus de la moitié des commentaires indiquaient que le PABG n'a pas contribué à la création de partenariats (partenariats déjà établis dans le cadre de l'Initiative du bassin de Georgia; manque de transparence du modèle de financement); environ le tiers des commentaires révélaient que le PABG avait contribué à la formation de partenariats, mais en tant que partenaire financier silencieux (problèmes entourant la sensibilisation, spécialement vis-à-vis de l'industrie et des autres ministères fédéraux).

#### **Amélioration de l'accès aux données et aux informations soutenant la prise de décisions, et meilleure intégration de ces données et informations**

- l) **Personnel d'EC** : Les données sont généralement accessibles, mais cet accès est

- inconstant (au cas par cas – les rapports de données scientifiques et technologiques semblent être rapidement disponibles pour les personnes qui en ont besoin, et intégrés au processus décisionnel). Certains répondants ont indiqué que le site Web du PABG se prêtait mal à la communication de l'information nécessaire. L'accès aux données elles-mêmes ne semble pas être un enjeu majeur (les données existent effectivement); le problème est le suivant : l'information n'est pas adéquatement communiquée aux usagers; il n'y a pas de politique sur la gestion de l'information; les données ne sont pas utilisées de façon efficace (intégration au processus décisionnel).
- m) **OENG partenaires** : Les données/informations ont été partagées jusqu'à un certain point – les réponses ne permettent pas de déterminer avec certitude si les données sont intégrées et étayent la prise de décisions (un des trois commentaires indiquait que les équipes de mise en œuvre des projets, spécialement l'équipe chargée du partage de l'information de gestion, n'ont pas porté fruit).
- n) **Groupe de discussion (Question sur l'utilisation de la science et de l'information)** : Les réactions semblent partagées concernant la communication/diffusion de l'information (sensibilisation) aux usagers (un participant a indiqué qu'un projet était en cours, et que malgré cela les usagers n'avaient pas eu vent de l'existence de ce projet et n'avaient obtenu aucune information de la part de ce projet).

***Participation des communautés d'intérêts dans l'utilisation des outils décisionnels et la planification conjointe***

- o) **Personnel d'EC** : Dans l'ensemble, les communautés d'intérêts participent à l'utilisation des outils décisionnels et à la planification conjointe, mais non de façon constante ou exhaustive dans l'ensemble du bassin. Quelques répondants ont mentionné que des données/outils sont encore en période de développement.
- p) **OENG partenaires** : Selon un commentaire pertinent, certaines équipes de mise en œuvre des projets ont utilisé les outils efficacement, mais la planification a causé un problème, spécialement dans les cas où EC a le rôle de chargé de projet.

***Incorporation concrète des principes de durabilité aux stratégies et aux plans***

- q) **Personnel d'EC** : La majorité des stratégies et des plans intègrent les principes de durabilité, mais non de façon constante ou exhaustive (Croissance intelligente - Smart Growth, pratiques agricoles, District régional de Vancouver). Quelques employés ont indiqué que c'est le cas en théorie, mais pas nécessairement dans l'exécution comme telle des plans.
- r) **OENG partenaires** : La durabilité étant un concept qui sous-tend de nombreux niveaux de discussion, tous ont répondu par l'affirmative, quoique deux aient précisé que leurs plans et stratégies incorporaient déjà un tel concept.

***Acquisition ou désignation d'aires à valeur écologique***

- s) **Personnel d'EC** : La majorité des employés d'EC ont répondu qu'il y avait eu soit une acquisition d'aires à valeur écologique, soit une sensibilisation aux aires vulnérables. Là aussi, cela semble s'être fait de façon ponctuelle, puisque quelques répondants ont souligné que cet aspect n'était pas pertinent dans leurs projets.
- t) **OENG partenaires** : Jusqu'à un certain point, mais sans attribution au PABG.
- u) **Groupe de discussion (Question sur les changements dans l'affectation du territoire et la protection des valeurs écologiques)** : De nombreux exemples précis ont été fournis (aucune mention de l'attribution de résultats au PABG) – District régional de Vancouver; code des pratiques de gestion exemplaires, etc.

***Initiatives de prévention et de réduction de la pollution par l'industrie, le gouvernement ou les propriétaires fonciers***

- v) **Personnel d'EC** : La majorité des employés d'EC ont indiqué qu'il y a eu des initiatives visant à prévenir et à réduire la pollution, mais encore là, apparemment de façon ponctuelle, sans stratégie cohérente ou exhaustive pour le PABG.
- w) **OENG partenaires** : Il semble y avoir certaines initiatives gouvernementales de

- prévention et de réduction de la pollution.
- x) **Groupe de discussion (Question sur les initiatives de prévention et de réduction de la pollution par l'industrie et les propriétaires fonciers)** : Le problème de l'attribution des résultats était perçu comme un obstacle trop important pour que l'on puisse répondre adéquatement à cette question.

#### **Amélioration de l'écosystème**

- y) **Personnel d'EC** : Dans l'ensemble, plus de la moitié des employés d'EC ont indiqué qu'il semblait y avoir certaines améliorations, mais de façon ponctuelle (qualité de l'air et de l'eau). En outre, les processus de mesure et d'attribution sont considérés comme difficiles, spécialement quand on considère, comme l'ont souligné quelques répondants, l'absence d'indicateurs-repères au niveau général ou l'absence de suivi.
- z) **OENG partenaires** : Améliorations dans certains secteurs, et pas dans d'autres; un partenaire (sur trois) a précisé que son projet se déroulait sur un site du PABG mais était entièrement financé par un autre organisme.

#### **L'environnement naturel**

- aa) **Représentants des Premières Nations** : En général, les représentants des Premières Nations ne constataient pas d'amélioration à l'environnement naturel (plutôt une détérioration dans certains cas) – démarche non holistique (meilleure qualité de l'eau, mais les eaux usées ne sont pas mieux traitées; environnement restrictif autour des ports).
- bb) **Représentants du gouvernement local** : Rétroactions généralement positives, quoique des exemples précisaient été fournis (qualité de l'air, espèces envahissantes, urbanisme dans des régions particulières – pas de discussion au niveau écosystémique).
- cc) **OENG partenaires** : Les cinq ont mentionné que le PABG avait offert une certaine contribution (deux ont indiqué que cette contribution était mineure).

#### **Utilisation du savoir scientifique, traditionnel ou local**

- dd) **Représentants des Premières Nations** : Selon eux, les connaissances scientifiques représentaient la principale source de données/d'information. Dans l'ensemble, ils estimaient que le savoir traditionnel (de façon plus générale) n'était pas utilisé; un représentant a indiqué que le savoir local semblait davantage employé, en raison de sa plus grande pertinence pour les projets.
- ee) **Représentants des gouvernements locaux** : Le savoir scientifique est utilisé (études scientifiques, nouvelles technologies/nouveaux outils, rapports scientifiques et technologiques). Aucun représentant n'a cité l'utilisation du savoir traditionnel (un a explicitement indiqué ne pas entretenir de relation avec les Premières Nations, précisément pour la planification foncière).
- ff) **OENG partenaires** : Le degré d'utilisation semble propre à chaque projet; dans certains cas, le savoir scientifique est utilisé, dans d'autres, c'est plutôt le savoir traditionnel – un répondant a indiqué que le PABG ne contribuait pas à une plus grande utilisation du savoir traditionnel, cela étant perçu comme un phénomène d'envergure provinciale; un autre a souligné que le PABG y contribuait directement et fortement (par la création d'un conseil des Premières Nations, la tenue de conférences) en ce qui touche la qualité de l'air et de l'eau.

#### **Responsabilisation des collectivités, des citoyens, de l'industrie et des autres intervenants**

- gg) **Représentants des Premières Nations** : La quasi-totalité des représentants estimaient qu'il y avait eu un changement positif dans le niveau de responsabilisation des collectivités, des citoyens et de l'industrie. Deux représentants l'ont attribué en partie aux activités du PABG.
- hh) **Représentants des gouvernements locaux** : L'industrie semble assumer davantage la responsabilité de ses actions (il y a toutefois eu un resserrement des règlements, l'adoption de codes de pratiques, etc.). Il est difficile d'infléchir sensiblement les comportements individuels (les efforts des médias ne suffisent pas).

- ii) **OENG partenaires** : Il y a eu une plus grande responsabilisation des divers acteurs, mais le PABG ne semble pas y avoir contribué.
- jj) **Groupe de consultation (Question sur la responsabilisation)** : Les réponses ont été mitigées. La force du PABG semble résider dans le fait qu'il ne joue pas un rôle direct d'orientation des programmes (plutôt un rôle de soutien/facilitation); il fournit de l'information scientifique et des fonds aux partenaires. Son point faible, c'est qu'il ne semble pas avoir de mandat/d'orientation stratégique clair.

**Formation de partenariats entre les collectivités, les gouvernements et d'autres organisations**

- kk) **Représentants des Premières Nations** : Même si les partenariats sont un bon mécanisme de sensibilisation aux préoccupations environnementales des Premières Nations, le degré de concertation des divers acteurs a suscité des commentaires mitigés. Un répondant a explicitement cité le PABG comme mécanisme de discussion de leurs préoccupations, tandis qu'un autre a affirmé que c'étaient les Premières Nations qui avaient créé les partenariats dans un domaine précis (le PABG offrant une aide financière comme partenaire).
- ll) **Représentants des gouvernements locaux** : Plus de la moitié estimaient qu'il y a eu des changements (en partie grâce à l'affectation/la levée de ressources); un individu a mentionné que les partenariats sont entravés par des facteurs politiques au niveau provincial (manque de ressources humaines et financières au ministère de l'Environnement de la Colombie-Britannique).
- mm) **OENG partenaires** : Le PABG a favorisé le regroupement de divers acteurs et la création de partenariats (un des quatre répondants a toutefois souligné que cet effet touchait l'ensemble de la province, et non seulement le bassin de Georgia).

**Influences externes des résultats**

- nn) Hausses de la population; milieu réceptif, circonstances, sentiment d'urgence animant l'action, volonté non seulement politique mais aussi communautaire.

**Sondage auprès des chargés d'équipe de projet : Obstacles au succès des projets**

- oo) **Capacités ou aptitudes des partenaires à participer** : Selon 12 répondants sur 19, c'était là un facteur quelque peu important à important.
- pp) **Niveau de sensibilisation et de compréhension des intervenants** : 10 répondants sur 19 ont indiqué que ce problème était quelque peu important.
- qq) **Administration et gestion d'ensemble** : Facteur quelque peu important à important, selon 14 répondants sur 19.
- rr) **Continuité de l'engagement et de la participation de la haute direction** : Facteur quelque peu important à important, selon 10 des 19 répondants.

| Q10 Questions d'évaluation   | Description de ce qui doit être observé   | Cote |
|--|---|------|
| Quelles sont les conséquences pour la croissance économique et la compétitivité du Canada? | Ce programme peut avoir des répercussions sur la croissance économique et la compétitivité du Canada. | ○    |

#### Constatations

- a) Sommaire : Il y a un effet potentiel sur la croissance économique et la compétitivité du Canada; ce lien est encore à l'état embryonnaire et l'on ne peut encore établir de corrélation ou tirer de conclusion avec certitude. La difficulté de démontrer facilement les résultats environnementaux du PABG complique d'autant l'établissement de liens avec la performance économique.
- b) En général, le rapport du *Millenium Ecosystem Assessment* révèle que les écosystèmes ont contribué à apporter de substantiels gains nets au bien-être humain et au développement économique; les collectivités dépendent des écosystèmes environnants pour leurs matières premières et obtenir des écoservices essentiels comme s'approvisionner en eau, en nourriture, en bois et en combustible. Les écosystèmes environnants sont également essentiels aux systèmes économiques, en tant que sources de matières premières employées dans la fabrication de produits, notamment l'eau, le combustible et le bois (la région du bassin de Georgia est le théâtre d'activités telles que l'agriculture, la foresterie, la pêche, la fabrication manufacturière, les loisirs et le tourisme); une dégradation des écoservices peut donc coûter cher à l'économie et à la santé publique.
- c) Dans le cas particulier de la région visée par le PABG, il y a d'importantes conséquences économiques potentielles pour l'industrie touristique. Une diminution de la qualité de l'air pourrait se traduire par des pertes considérables (en raison d'une baisse de la visibilité), qui pourraient potentiellement atteindre 7,45 M\$ et 1,32 M\$ (advenant des baisses extrêmes de visibilité) pour la grande région de Vancouver et la vallée du Fraser, respectivement (l'étude d'où ces données sont tirées offre également des coûts planchers de 4,03 M\$ et de 0,5 M\$ les deux régions, pour des dégradations moins accentuées). Malheureusement, on ne dispose pas de données suffisantes sur la fréquence de ces événements; en dépit du fait qu'une diminution de la qualité de l'air ferait baisser les recettes touristiques, on ignore pour l'instant la vraisemblance d'une telle éventualité. Ainsi, même si l'économie pourrait se ressentir d'une dégradation régionale de la qualité de l'air, l'étendue de ces conséquences négatives (en manque à gagner) ne peut être adéquatement déterminée.
- d) Les résultats du PABG contribueront effectivement au renforcement de l'économie; le financement du PABG (subventions et contributions) a favorisé la croissance économique. Plus précisément, on a dressé des plans d'aménagement du littoral pour diversifier et développer les économies de nombreuses collectivités côtières de la Colombie-Britannique (en y valorisant des activités comme la conchyliculture, la manutention et le stockage des billots ainsi que les loisirs publics et commerciaux). Par exemple, le Strategic Outreach Project du GBAP encourage les initiatives de remise en état des secteurs coquilliers, en vue d'y faire ré-autoriser la récolte de mollusques à des fins alimentaires, rituelles et économiques.

| Q11 Questions d'évaluation   | Description de ce qui doit être observé  | Cote |
|--|--|------|
| Y a-t-il eu des résultats inattendus, positifs ou négatifs, que l'on puisse attribuer au programme? Si oui, comment ont-ils été traités? | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Il existe des résultats inattendus que l'on peut attribuer au programme.</li> <li>• Des mesures sont prises pour traiter les résultats inattendus.</li> </ul> | ○    |

### Constatations

- a) À la lumière des entrevues effectuées dans le cadre de l'enquête et d'après les membres du groupe de discussion, le programme a généré un vaste éventail de résultats inattendus (près de deux douzaines), dont la majorité de nature positive. Pratiquement aucun des résultats imprévus (positifs ou négatifs) ne semblait avoir été officiellement pris en compte par l'une ou l'autre des interventions de gestion du programme.
- b) Quinze des 22 employés et gestionnaires d'EC ont fait état de résultats inattendus. Du côté positif : un maillage avec d'autres ministères fédéraux et provinciaux; une utilisation accrue du Programme des dons écologiques, où les dons fonciers ouvrent droit à des dégrèvements fiscaux; la conscientisation des entreprises agricoles et laitières aux questions fauniques; une augmentation du soutien public aux initiatives d'assainissement de l'air; une meilleure sensibilisation du public aux questions de durabilité dans les Olympiques de 2010; la prise en compte de la question du dragage dans la baie Boundary; la création d'importants liens avec l'EPA des États-Unis; l'établissement de nouveaux partenariats pouvant transcender les limites du bassin de Georgia; la mise au point et le brevetage d'un échantillonneur d'eau. Du côté négatif : nécessité de bâtir un lien de confiance avec les Premières Nations, et certaine hésitation du personnel à travailler avec celles-ci après avoir pris connaissance de leurs plaintes; degré et étendue de l'insatisfaction des partenaires (MPO, partenaires, province); méfiance et fragilité de certains partenariats; nature bureaucratique du processus, basé sur d'anciens accords d'administration/de contrôle et de contribution; flottement de la structure d'EC et du financement y afférent; incapacité de soutenir pendant toute leur durée de vie les projets découlant du PABG; manque d'outils de transfert scientifique; incapacité de mesurer les progrès de l'écosystème. On a également souligné que le PABG offrait peu de solutions concrètes pour les secteurs souffrant d'une pollution plus aiguë, comme Prince George.
- c) Trois des cinq organismes partenaires ont fait état de résultats imprévus, tous positifs. Le PABG a été le déclencheur de discussions sur l'environnement, tant chez les Salish du littoral que dans la coalition des collectivités du bassin. Une partie des leçons tirées (site Waterbucket, modèle de bilan hydrique) et des outils conçus au niveau local en Colombie-Britannique ont une applicabilité nationale; il y a aussi la pratique consistant à acquérir des terres publiques vulnérables et à les céder à bail à Parcs C.-B., qui leur donnera la protection nécessaire.
- d) Seulement deux des sept représentants interviewés des Premières Nations ont fait état de résultats inattendus positifs. Le PABG semble avoir uni la jeunesse des Premières Nations autour du thème de l'environnement (ce qui, affirment certains, était un résultat escompté) et contribué à détecter une source de pollution (le bétail) pour les secteurs coquilliers.
- e) Cinq des huit représentants de gouvernements locaux ont mentionné des résultats inattendus positifs. Ainsi, l'étude sur les pratiques exemplaires de gestion agricole a mis au jour les lacunes informationnelles à combler, et révélé les pratiques agricoles qui convenaient le mieux à des problèmes environnementaux précis. Le recours à de nouvelles technologies (p. ex. Google Earth) a grandement aidé à intégrer et à visionner les données sur le plan spatial. En outre, on a cité deux projets qui ont considérablement fait progresser la situation, soit le modèle de bilan hydrique et le projet de surveillance des eaux pluviales de Silver Ridge.
- f) Le groupe de discussion a fait état d'une meilleure concertation et d'une meilleure circulation de l'information entre les collectivités de l'ensemble du bassin, en citant le code de recyclage des automobiles d'Abbotsford, maintenant adopté dans toute la province, comme un bon exemple de résultat inattendu positif.
- g) Le sondage a révélé que seulement 4 des 17 chargés de projet ont dit avoir obtenu des résultats

inattendus, tous positifs. Les voici : détermination de projets supplémentaires; mise au point d'une méthode d'identification des sources bactériennes par l'ADN; collecte de nouvelles données scientifiques; mise en commun de critères décisionnels pour la hiérarchisation des acquisitions effectuées à des fins de conservation; établissement d'un gabarit de rapport commun pour les acquisitions prioritaires et leurs motifs de sélection; création de nouveaux liens avec des groupes; renforcement des partenariats; rehaussement des capacités disponibles grâce aux partenariats.

### 2.2.1 Points sommaires pour le succès

1. Puisque la documentation sur les résultats du programme et sur les produits livrables des projets était difficilement accessible et incomplète, il existe peu ou pas d'information probante sur les résultats. Nous avons trouvé des informations anecdotiques sur l'atteinte fructueuse de certains résultats au niveau des projets.
2. Le programme ne produit pas de données rigoureuses ni systématiques sur la mesure du rendement; il est donc difficile de commenter l'attribution entre les extraits du programme et ses résultats.
3. Il y a un effet potentiel sur la croissance économique et la compétitivité du Canada; ce lien est encore à l'état embryonnaire et l'on ne peut encore établir de corrélation ou tirer de conclusion avec certitude. La difficulté de démontrer facilement les résultats environnementaux du PABG complique d'autant l'établissement de liens avec la performance économique.
4. Selon les commentaires formulés durant les entrevues, le programme engendre une grande diversité de résultats inattendus.

## 2.3 Rentabilité

Cette section examine la rentabilité, c'est-à-dire la possibilité, pour le PABG, de faire preuve d'une plus grande efficacité dans l'utilisation des ressources et l'exécution de son mandat.

| Q12 Questions d'évaluation  | Description de ce qui doit être observé            | Cote |
|---|--|------|
| Y a-t-il de meilleurs moyens d'atteindre les résultats? A-t-on considéré d'autres programmes ayant pu permettre d'atteindre ces objectifs et d'obtenir les retombées attendues? | D'autres méthodes de prestation ont été analysées. | ○    |

#### Constatations

- a) Le concept d'approche écosystémique et sa validité générale sont attestés dans la littérature spécialisée, mais aucun rapport précis ne relie cette notion à la situation des écosystèmes prioritaires à EC. Aucune étude financière comparative ne semble avoir été menée au sujet d'autres méthodes.
- b) Les 22 employés et gestionnaires d'EC interrogés ont présenté des commentaires diversifiés sur la façon de mieux coordonner le programme, mais ils n'ont dit rien de particulier sur de possibles autres approches fondamentalement différentes. Voici certaines des améliorations suggérées : améliorer la coordination et la sensibilisation même à l'intérieur du Ministère; hausser la fréquence de la diffusion et de la publication de rapports internes; bonifier la capacité de traiter avec les partenaires tant à l'intérieur qu'à l'extérieur d'EC; renforcer le leadership de la haute direction; créer un site Web complet, énumérant tous les projets entrepris.

- c) Pour ce qui est de savoir comment ils feraient pour obtenir de meilleurs résultats la prochaine fois, 6 des 17 chargés d'équipe de projet ont répondu : « Chercher plus activement de nouveaux partenariats avec les collectivités, le secteur bénévole et/ou le secteur privé »; 5 ont répondu : « Utiliser plus efficacement les ressources disponibles dans l'exécution du(des) projet(s) »; 4 ont répondu : « Appliquer une approche moins complexe à la gouvernance ou à la structure (conception) du(des) projet(s) »; et 2 ont répondu : « Mieux mobiliser (utiliser) les partenariats existants avec les collectivités, le secteur bénévole et/ou le secteur privé ».

| Q13 Questions d'évaluation  | Description de ce qui doit être observé   | Cote                                |
|---|---|-------------------------------------|
| Efficacité – Si le programme ou l'activité continue, comment peut-on améliorer son efficacité? <sup>8</sup> | Il y a des possibilités d'augmenter l'efficacité du programme ou de l'activité. | <input checked="" type="checkbox"/> |

#### Constatations

- Les salaires et les coûts de F et E représentent près de 70 p. cent du total des dépenses annuelles du programme, et les subventions et contributions, entre le cinquième et le quart du total.
- Chez les 22 employés et gestionnaires du Ministère qui se sont prononcés sur l'efficacité du programme (10 se sont abstenus), les avis étaient partagés. Cinq estimaient qu'il était possible d'améliorer l'efficacité du programme, et sept étaient d'avis contraire. Certains des commentaires concernaient : l'affectation initiale de fonds et la possibilité d'un regroupement ultérieur; la possibilité d'allouer des ressources aux projets des partenaires et non seulement aux projets d'EC; la possibilité de consacrer plus de temps à rallier davantage l'adhésion des partenaires; la grande incertitude entourant la réaction au processus de dégroupage; le rôle révisé du bureau de coordination du PABG dans la promotion d'un tel financement des projets dégroupés; le fonctionnement inadéquat du Système d'information de gestion.

| Q14 Questions d'évaluation  | Description de ce qui doit être observé  | Cote |
|---|--|------|
| Le programme ou l'activité devrait-il comprendre un élément de recouvrement des coûts? Si oui, cet élément est-il compris? <sup>9</sup> | <ul style="list-style-type: none"> <li>Fourniture de biens/services personnalisés à des clientèles particulières. Un mécanisme de recouvrement des coûts existe, s'il y a lieu.</li> </ul> | S.O. |

#### Constatations

- Le recouvrement des coûts n'est pas un thème pertinent à cette évaluation.

| Q15 Questions d'évaluation  | Description de ce qui doit être observé            | Cote                                |
|---|--|-------------------------------------|
| Optimisation des ressources – Les contribuables canadiens obtiennent-ils le maximum de valeur de leurs impôts?<br>Le programme ou l'activité est-il rentable? <sup>10</sup> | Le programme montre qu'il optimise les ressources. | <input checked="" type="checkbox"/> |

<sup>8</sup> Question d'examen des dépenses.

<sup>9</sup> Question d'examen des dépenses.

**Constatations**

- a) Les données financières fournies et disponibles révèlent uniquement les allocations prévues au niveau des projets, et non les dépenses réelles. Au fil des ans, la portion non dépensée du budget global va en augmentant (voir les tableaux budgétaires ci-dessous).
- b) Aucun rapport ni indicateur n'établit de lien entre les activités/extrants du programme et ses résultats autrement qu'au niveau du modèle logique.
- c) Les salaires et les coûts de F et E représentent près de 70 p. cent du total des dépenses annuelles du programme, et les subventions et contributions, entre le cinquième et le quart du total. Il n'y avait pas de données indiquant sur quels types d'activités ces coûts de F et E ont été imputés.
- d) Aucun mécanisme rigoureux de mesure du rendement n'est employé pour illustrer le niveau d'avancement des projets ou du programme.
- e) Le système d'information de gestion servant au suivi des projets n'est pas mis à jour ni utilisé pour la prise de décisions.
- f) Durant les trois années, on a observé une sous-utilisation constante des fonds de F et E par rapport aux montants prévus, de l'ordre de 10 p. cent en 2003-2004, de 7 p. cent en 2004-2005 et de 20 p. cent en 2005-2006.
- g) Le gestionnaire du programme indique ceci dans son commentaire de validation : « Même si les frais salariaux et les coûts de F et E semblent effectivement élevés, l'application d'un processus plus approfondi de suivi et de rapport des données au niveau des projets aiderait également à différencier les frais généraux comme tels des coûts de F et E servant aux contrats, aux protocoles d'entente et aux autres activités directes des projets, ce qui donnerait un tableau plus réaliste et d'une allure moins excessive au sujet de la répartition des dépenses. Cette information peut être trouvée, mais ce qui est plus important c'est qu'elle n'est pas facilement accessible, et je ne recommande pas que nous retournions débusquer des données détaillées à cette étape. »
- h) Le commentaire de validation du gestionnaire du programme confirme que : « Il n'y a pas de données systématiques de mesure du rendement. »
- i) **DANS L'ENSEMBLE** : Ces constatations nous amènent à présumer que les Canadiens et les Canadiennes n'obtiennent pas une valeur optimale pour les ressources qu'ils ont investies.
- j) Budget du PABG
  - o Dépenses prévues par rapport aux dépenses réelles pour les années financières 2003-2004 à 2005-2006.

---

<sup>10</sup> Question d'examen des dépenses.

**2003-2004**

|                               | Salaires  | RASE    | F et E    | Immobilisations | G et C  | Total     |
|-------------------------------|-----------|---------|-----------|-----------------|---------|-----------|
| <b>Affecté</b>                | 1 390 500 | 278 100 | 1 799 100 | 66 000          | 967 300 | 4 501 000 |
| <b>Réel</b>                   | 1 360 066 | 272 013 | 1 400 991 | 66 000          | 937 931 | 4 037 001 |
| <b>Différence</b>             | 30 434    | 6 087   | 398 109   | 0               | 29 369  | 463 999   |
| <b>% différence (arrondi)</b> | 2,2%      | 2,2%    | 22,1%     | 0%              | 3,0%    | 10,3%     |

**2004-2005**

|                               | Salaires  | RASE    | F et E    | Immobilisations | G et C    | Total     |
|-------------------------------|-----------|---------|-----------|-----------------|-----------|-----------|
| <b>Affecté</b>                | 1 561 196 | 312 239 | 1 999 734 | 0               | 1 036 329 | 4 909 498 |
| <b>Réel</b>                   | 1 434 995 | 286 999 | 1 778 793 | 0               | 1 045 075 | 4 545 862 |
| <b>Différence</b>             | 126 201   | 25 240  | 220 941   | 0               | -8 746    | 363 636   |
| <b>% différence (arrondi)</b> | 8,1%      | 8,1%    | 11,0%     | 0%              | -0,8%     | 7,4%      |

**2005-2006**

|                               | Salaires  | RASE    | F et E    | Immobilisations | G et C  | Total     |
|-------------------------------|-----------|---------|-----------|-----------------|---------|-----------|
| <b>Affecté</b>                | 1 667 977 | 333 595 | 2 406 982 | 160 000         | 810 125 | 5 378 679 |
| <b>Réel</b>                   | 1 434 233 | 286 847 | 1 640 435 | 103 025         | 818 226 | 4 282 766 |
| <b>Différence</b>             | 233 744   | 46 749  | 766 547   | 56 975          | -8 101  | 1 095 914 |
| <b>% différence (arrondi)</b> | 14%       | 14%     | 31,8%     | 35,6%           | -1,0%   | 20,4%     |

| Q16 Questions d'évaluation   | Description de ce qui doit être observé  | Cote |
|--|--|------|
| Capacité financière – Avons-nous les moyens de payer pour l'ensemble des programmes ou des activités? Dans la négative, quels programmes ou activités devrait-on laisser tomber? <sup>11</sup> | Le programme est abordable et il n'est pas nécessaire d'en abandonner des parties. | ○    |

<sup>11</sup> Question d'examen des dépenses.

**Constatations**

- a) Sommaire : Il est difficile d'indiquer si le programme est d'un coût abordable.
- b) On ne peut conclure si le programme est ou non abordable; les dépenses réelles sont inférieures aux ressources allouées pour les trois années financières. Cependant, faute de comparaison avec des programmes similaires, il est difficile de déterminer si le programme est ou non abordable, ou si les critères employés pour déterminer annuellement le niveau des ressources allouées au programme sont erronés (le financement alloué au programme est-il adéquat ou excessif; s'il est excessif, à quel point?).
- c) Sur les neuf réponses reçues, cinq indiquaient que le financement actuel des activités du PABG était suffisant. Quelques répondants ont indiqué qu'en raison des restructurations à EC et du dégroupage du thème des écosystèmes prioritaires, il est difficile de savoir d'où vient l'argent (source du financement). Sur les 19 chargés d'équipe de projet qui ont participé au sondage, dix indiquaient qu'il faudrait apporter certains changements à la nature ou à l'orientation des activités (trois indiquaient que le programme pourrait continuer sans changements, alors qu'aucun indiquait que le programme ne pourrait continuer avec le financement actuel).

**2.3.1 Points sommaires pour la rentabilité**

1. Il est difficile de déterminer si le coût du programme est abordable.
2. La question des autres méthodes de prestation n'a pas été explicitement abordée dans la méthodologie d'évaluation, et il n'existe pas de documentation à ce sujet.
3. Étant donné que nous voulions calculer le rendement d'un programme selon le montant des extrants générés par chaque dollar d'intrants et que nous n'avons pas pu faire ce calcul, nous sommes dans l'impossibilité de poser un jugement sur la rentabilité du PABG, ce qui est problématique. Il n'existait pas de liste cohérente ou complète des projets (avec leurs extrants) relevant du PABG. Nous avons également constaté une tendance croissante à la sous-utilisation des ressources disponibles, entre l'année financière 2003-2004 et celle de 2005-2006. Faute de rapports de rendement, il est impossible de démontrer le succès/l'efficacité du programme, ce qui soulève des questions sur sa rentabilité et sur l'optimisation des ressources investies.
4. La question du recouvrement des coûts n'est pas pertinente dans cette évaluation, car aucun client particulier ne reçoit d'avantages personnalisés.
5. Étant donné l'impossibilité d'établir des liens entre les activités/extrants du programme et de ses résultats et dans l'absence de rapports de rendement, nous sommes dans l'incapacité de démontrer le succès/l'efficacité du programme. Par conséquent, sa rentabilité et l'optimisation des ressources investies est mise en doute et la structure et l'approche écosystémique des Écosystèmes prioritaires reste sans appui documentaire. Toutes ces raisons nous amènent à conclure qu'il n'y a pas de preuves raisonnables pour affirmer que les Canadiens et les Canadiennes en ont pour leur argent.

## 2.4 Conception et prestation

Cette section porte sur la conception et la prestation du programme, c'est-à-dire la clarté des activités, des responsabilités, des produits livrables attendus et des résultats prévus du PABG. En outre, on s'est penché sur les processus liés à l'affectation des ressources, à la gestion du risque, à la surveillance et au rapport et sur la mobilisation de partenariats.

| Q17 Questions d'évaluation   | Description de ce qui doit être observé   | Cote                                |
|--|---|-------------------------------------|
| Le programme définit-il clairement ses réalisations et ses résultats attendus? | Les résultats attendus et les produits livrables sont clairement communiqués et identifiés au niveau du programme et des projets. | <input checked="" type="checkbox"/> |

### Constatations

- Le modèle logique du PABG pour 2004 indique clairement les résultats attendus et les produits livrables, quoique les résultats à court terme qu'on y trouve ne figurent pas tous dans le PPAR du PABG (les résultats à court terme dont les deux SEPAR sont responsables).
- La majorité des employés d'EC jugent que les buts et objectifs du PABG sont trop généraux et d'un niveau trop élevé pour avoir une quelconque utilité opérationnelle; les trois partenaires signataires ont mentionné que les buts et objectifs ne sont pas aussi clairement communiqués aux partenaires, et par conséquent ne sont pas compris clairement et uniformément par tous les partenaires. En outre, la majorité des employés d'EC et les partenaires signataires étaient d'avis que la plupart des produits livrables et des jalons au niveau des projets reflétaient les buts et objectifs du PABG.
- Sur les 19 chargés d'équipe de projet ayant participé au sondage, 15 indiquaient que les buts et objectifs du PABG étaient au moins relativement clairs ou partiellement compris (deux ont répondu que les buts et objectifs n'étaient pas clairs ou compris; un seul a répondu qu'ils étaient très clairs et bien compris).
- Certains de ces résultats à court terme ont été dégroupés; cependant, le RPAR n'établit pas de lien clair entre les responsabilités particulières des autres PPAR/RPAR (dont ils sont responsables des résultats à court terme) pour ce qui touche les EP, et la façon dont ces responsabilités contribuent à l'obtention des résultats ultimes du RPER des EP.
- On peut donc conclure que la communication pose un problème, à tout le moins parmi les chargés d'équipe de projet.

| Q18 Questions d'évaluation  | Description de ce qui doit être observé   | Cote                                |
|---|---|-------------------------------------|
| Les activités et les extraits du programme sont-ils conformes à son mandat et liés de façon plausible aux résultats pour ce qui est de la clarté et de l'attribution? | <ul style="list-style-type: none"> <li>Les activités et les extraits sont liés au mandat et aux résultats.</li> <li>L'attribution de résultats au programme est plausible.</li> </ul> | <input checked="" type="checkbox"/> |

### Constatations

- Le modèle logique du PABG tire des liens entre les activités et les résultats; cependant, il ne fait pas état de la formulation et de l'application d'une approche écosystémique formelle; une telle méthodologie n'est pas établie et ne guide pas les mesures/projets découlant du PABG.
- Sur les 22 employés et gestionnaires d'EC interrogés, douze ont fourni des commentaires

- sur l'établissement de liens, et même là ces commentaires étaient accessoires à cet enjeu.
- c) Les entrevues menées avec cinq représentants des partenaires ont mis en évidence deux points de vue extrêmes; l'un de ces représentants a indiqué que le PABG n'a jamais efficacement répondu à ses besoins, tandis qu'un autre a déclaré que le PABG « donne un bon rendement pour l'argent investi ». Un autre encore a répondu (opinion médiane positive) que la subvention versée par le programme a permis à son organisation de créer un site Web sur le bilan hydrique et le site Web *Waterbucket*.
  - d) Pour un des groupes clients du programme, à savoir l'industrie, il nous a été impossible de localiser des personnes-ressources à interviewer.
  - e) Le sondage auprès des chargés d'équipe de projet a produit 19 commentaires. En ce qui concerne le degré auquel les buts et objectifs du PABG se reflétaient dans les produits livrables et les jalons au niveau des projets, 18 répondants ont indiqué que ces buts et objectifs se reflétaient quelque peu, beaucoup ou pleinement dans leurs projets. Un seul a répondu qu'ils se reflétaient faiblement, et un autre a dit qu'ils ne se reflétaient pas du tout.

| Q19 Questions d'évaluation   | Description de ce qui doit être observé                     | Cote                                |
|--|---|-------------------------------------|
| Y a-t-il un processus décisionnel en place pour que les secteurs de la plus haute importance soient pris en compte dans la répartition des ressources (priorités)? | La répartition des ressources est fondée sur les priorités. | <input checked="" type="checkbox"/> |

#### Constatations

- a) Il ne semble pas y avoir de mécanisme décisionnel systématique pour les processus de sélection des projets et d'affectation des ressources. La question des allocations budgétaires est abordée par une autre question.
- b) Un membre du groupe de discussion a explicitement soulevé l'absence de critères pour la sélection des projets.

| Q20 Questions d'évaluation   | Description de ce qui doit être observé         | Cote                  |
|--|---|-----------------------|
| Comment les risques ont-ils été abordés? A-t-on élaboré une stratégie de gestion des risques? Cette stratégie est-elle adéquate? | Les risques sont abordés et gérés adéquatement. | <input type="radio"/> |

#### Constatations

- a) Le PPAR des écosystèmes prioritaires comprend six secteurs de risque (quatre externes et deux internes).
  1. Au chapitre de l'environnement humain et naturel, il est explicitement indiqué que : « L'étalement urbain, la hausse des demandes en transport et l'intensification des aménagements dans le secteur de l'énergie entraînent tous des risques très élevés pour l'eau, les espèces et les habitats, la qualité de l'air et la santé humaine dans la région. De mauvaises décisions d'utilisation du territoire peuvent aggraver les risques d'inondation, d'avalanche et de glissement de terrain. »
  2. L'environnement économique, commercial et socio-politique offre une occasion favorable, à savoir « incorporer le PABG de façon bilatérale dans le CCDE, quand c'est possible ».

3. Cadre juridique – Il y a une obligation et une occasion favorable. Le PABG doit répondre à ses obligations concernant les engagements transfrontaliers avec l'EPA des États-Unis; en même temps, le PABG œuvre à renforcer son partenariat avec les Premières Nations Salish du littoral.
  4. Intervenants – Obligation/engagement des partenaires signataires officiels et de nombreux gouvernements locaux et organisations non gouvernementales à participer aux projets et initiatives du PABG.
  5. Interne – Personnel du Ministère – Obligation « pour le personnel de satisfaire aux exigences de rapport et d'appuyer les grands objectifs de collaboration du PABG ».
  6. Activités et actifs du monde des affaires – « Possibilité de mettre en valeur et de bonifier les communications et de mettre à contribution des intervenants clés ».
- b) Le résumé du PPAR pour le PABG indique six risques précis, et les mesures de gestion prises à leur égard.
1. En raison des autres pressions subies par les partenaires, il y a un risque constant pour le partenariat, et par conséquent pour l'engagement des partenaires envers les résultats du PABG. On gère ce risque au niveau des partenariats par la fonction de gouvernance et en aidant les partenaires à constater le fruit de leurs contributions, qu'elles soient financières ou en nature. En leur démontrant les succès obtenus sur le terrain, on fait valoir leur contribution et on les incite à maintenir leur participation.
  2. En faisant preuve de flexibilité dans nos approches d'affaires, comme l'approche écosystémique ou l'approche par bassin versant, on peut davantage faire valoir les améliorations localisées et inciter les autres partenaires à maintenir leur contribution.
  3. Les risques pour l'environnement économique, commercial et socio-politique sont atténués grâce à la limpidité des communications au sein d'Environnement Canada et avec les partenaires du Ministère, plus particulièrement nos homologues du ministère de l'Environnement de la Colombie-Britannique.
  4. Le travail constant et la concertation du bureau de coordination du PABG et de nos collègues d'Environnement Canada contribuent à atténuer les risques liés aux cadres juridiques, comme l'actuel accord PABG-EPA.
  5. Les risques de changement du statut accordé aux Premières Nations, y compris les récentes décisions judiciaires, sont atténués par l'établissement constant de relations avec les Premières Nations, notamment grâce au statut de partenaire à part entière accordé aux Salish du littoral. En même temps, les risques qui pèsent sur l'équilibre du programme d'action du PABG et sur une pleine participation des Salish du littoral doivent être réduits par un solide engagement du Comité directeur et par une hausse du financement.
  6. Les partenaires et les intervenants jouent un rôle essentiel au succès du PABG; les ressources du PABG ont antérieurement facilité ces relations. Les ressources actuellement allouées au PABG suffisent à maintenir le statut d'EC parmi les partenaires et intervenants et continuent de faciliter ces relations, sauf peut-être pour la participation des Salish du littoral.
- c) Sur les trois cadres supérieurs interrogés, seulement un a évoqué le risque associé à l'opération du dégroupage. Le PABG devient subordonné à une évaluation de risques menée par d'autres RPAR, qui pourrait potentiellement écarter un risque valide détecté par le PABG mais non par les autres RPAR. On peut cependant contrer ce problème par de solides partenariats au niveau du Conseil et des RPAR.
- d) Les 20 employés et gestionnaires interviewés ont formulé des commentaires divers sur la gestion du risque. Un répondant a clairement indiqué qu'il n'existait aucun mécanisme pratique de détection et de gestion des risques, et qu'il s'agissait essentiellement d'un exercice théorique; un autre a affirmé que les risques et les priorités sont gérés parallèlement au PABG. Les autres répondants ont fait état de certains risques, notamment : le risque de ne pas exercer une gestion écosystémique adéquate, l'absence de gestion collective des risques parmi les équipes de projet et le risque de ne pas gérer

adéquatement les partenariats. Un des employés interviewés a soulevé la nécessité de gérer des risques locaux très ponctuels, comme les Jeux olympiques d'hiver de 2010 à Vancouver ou des risques agricoles particuliers. Enfin, un autre répondant a indiqué que le PABG consacrait davantage d'énergie aux processus qu'à l'obtention de résultats.

- e) En résumé, il existe de la documentation officielle sur les risques et les possibilités, qui font tous l'objet de descriptions favorables. Cependant, les membres du personnel ont exprimé des opinions diversifiées et divergentes et se demandent si le risque est adéquatement géré.

| Q21 Questions d'évaluation   | Description de ce qui doit être observé  | Cote                                |
|--|--|-------------------------------------|
| A-t-on fait une analyse claire et convaincante des exigences en matière de capacité? Les propositions d'amélioration de la capacité sont-elles bel et bien justifiées? | Présence et adéquation des motifs invoqués pour justifier l'affectation des fonds et des ressources. | <input checked="" type="checkbox"/> |

#### Constatations

- a) Le problème des capacités est soulevé dans le résumé du projet axé sur les résultats. On peut y lire : « Nous n'avons pas les moyens de présenter nos données scientifiques et nos informations dans un contexte qui trouvera résonance auprès des décideurs », et « La capacité d'appuyer l'inclusion des Premières Nations continue de dépendre de la capacité de bâtir la relation, et constitue pour une bonne part un problème de financement. »
- b) Sur les 19 chargés d'équipe de projet que nous avons sondés, douze étaient d'avis que le niveau des ressources disponibles (financières, humaines et matérielles) répondait plus qu'en partie aux besoins initialement prévus du (des) projet(s). Sur les sept ayant exprimé une opinion divergente, cinq estimaient que ce manque de capacité entravait partiellement ou grandement l'atteinte des buts et objectifs du PABG.
- c) Il ne semble pas exister d'analyse documentée sur les besoins en capacités financières.
- d) Il ne semble pas nécessaire de majorer les capacités financières, puisqu'une forte proportion du budget n'est pas dépensée (en 2005-2006, 22 p. cent de l'argent alloué n'a pas été dépensé).
- e) Il n'existe pas de données sur les capacités humaines, bien qu'il semble y avoir un fort taux de roulement chez le personnel du bureau de coordination du PABG.

| Q22 Questions d'évaluation  | Description de ce qui doit être observé                                 | Cote |
|---|---|------|
| Existe-t-il un lien clair entre la conception du programme, ses résultats et les piliers du CCDE? | Des stratégies appropriées se trouvent dans la conception du programme. | √    |

#### Constatations

- a) Théoriquement, il semble exister un lien entre le programme et les piliers du CCED, mais comme le concept des piliers n'est plus activement appliqué au Ministère, ce thème n'est plus pertinent.

| Q23 Questions d'évaluation  | Description de ce qui doit être observé                              | Cote |
|---|--|------|
| Partenariat - Quelles activités ou quels programmes pourrait-on transférer en tout ou en partie au secteur privé ou bénévole? <sup>12</sup> | Les partenariats ont été explorés de façon formelle et systématique. | ☒    |

### Constatations

- a) La capacité d'attirer un nombre suffisant d'intervenants était gravement limitée. Il a été impossible de joindre un nombre suffisant et précis d'intervenants et d'avoir facilement accès à l'information sur les personnes-ressources qui nous permettrait de constituer les échantillonnages nécessaires à toutes les méthodologies proposées. À titre d'exemple, on n'a pu joindre aucun des partenaires industriels initialement prévus : « [...] il a été impossible de trouver une seule personne-ressource de l'industrie pour faire une entrevue ». Le plan initial, qui prévoyait la tenue d'un sondage auprès des partenaires (gouvernement local, intervenants, etc.) initialement prévus, a été jugé irréalisable en raison du petit nombre de personnes que l'on a pu joindre; sur les 50 partenaires initialement prévus (selon une estimation fournie par le programme), on n'a pu finalement repérer que treize. Les sondages ont été transformés en entrevues. Alors qu'on en avait initialement prévu former cinq groupes de discussion de 50 participants, en définitive on s'est résigné à n'en former qu'un seul de dix personnes, en raison du manque de participants identifiés. Cette situation révèle un écart marqué entre la perception initiale de la portée du programme et sa portée réelle.
- b) Considérant la difficulté de joindre les partenaires, il semble y avoir un problème au sujet de la portée du programme. Cela s'avère particulièrement problématique en raison du fait que le programme repose sur les partenariats.
- c) Même à l'interne, la participation d'EC avait été surestimée; alors que la liste initiale de chefs d'équipe de projet (CEP) comptait bien au-delà d'une centaine de noms, en fin de compte seulement 35 noms de CEP ont été confirmés et, de ce nombre, seulement 19 ont répondu au sondage. Il n'existait pas de liste facilement accessible des CEP.
- d) Des treize employés et gestionnaires d'EC ayant répondu à la question pertinente, une grande majorité (10 contre 3) estimaient que les partenariats contribuaient de façon importante et significative au programme. Certains ont indiqué qu'ils croyaient que les partenariats préexistants comptaient pour beaucoup; l'intérêt et l'engagement de certains partenaires reposaient principalement sur le volet du financement et certains n'avaient pas les capacités nécessaires pour honorer leurs engagements. En outre, les trois cadres supérieurs sont d'avis que les partenaires ont fortement contribué au programme.
- e) Les commentaires des quatre partenaires signataires étaient également partagés. Deux ont fait part d'avantages, mais les deux autres ont remis en question la valeur du programme. Un a recommandé l'apport de changements, en raison d'un vice fondamental du PABG : « [...] si l'on souhaite que les partenaires reconnaissent qu'il y a un bénéfice accru, tous doivent obtenir les ressources nécessaires (pour le projet). »
- f) Dix des treize employés et gestionnaires d'EC interviewés estimaient qu'on pourrait élargir la portée du programme à un plus grand nombre de partenaires. Ceux qui s'y opposaient s'inquiétaient d'un élargissement constant de la portée et soulignaient la nécessité de consolider les partenariats existants avant d'en forger d'autres, tout en ajoutant qu'il faut allouer des fonds pour attirer d'autres OENG. Quant aux chefs d'équipe de projet, ils étaient presque également divisés sur cette question : huit croyaient qu'il serait davantage possible de mettre à contribution d'autres participants, alors que dix avaient des doutes sur l'opportunité de confier d'autres tâches supplémentaires à des intervenants non gouvernementaux.
- g) Extrait du rapport intérimaire du consultant : « La capacité d'attirer un nombre suffisant d'intervenants était gravement limitée. Une des hypothèses clés formulée, et réaffirmée

<sup>12</sup> Question d'examen des dépenses.

durant l'étape d'orientation pour l'évaluation, voulait qu'on puisse compter sur un nombre suffisant et précis d'intervenants et qu'on ait facilement accès à l'information sur les personnes-ressources, pour pouvoir constituer les échantillons nécessaires à toutes les méthodologies proposées. En pratique cependant, de nombreux obstacles ont entravé la formation des cohortes de répondants qui devaient représenter les gouvernements locaux, les organisations non gouvernementales et l'industrie dans la réalisation des entrevues et enquêtes et dans la consultation de groupes de discussion. En outre, le système d'information de gestion ne récolte ni ne produit d'information sur les personnes-ressources des partenaires. Il faut donc constituer ces cohortes à partir des noms suggérés par les chefs d'équipe de projet, puisqu'ils sont les seuls détenteurs de cette information. De plus, les réponses aux messages vocaux et aux courriels ont été extrêmement lentes à obtenir. Toutes ces raisons font que nous avons dû consacrer beaucoup de temps à tenter de communiquer avec les répondants et à obtenir des suggestions de noms. »

- h) Le nombre initialement prévu de personnes-ressources consistait en des estimations basées sur des cibles confirmées par le personnel du programme. Cependant, le programme (BCBG ou chefs de programme) ne disposait pas de telles listes de noms. De plus, il n'existait pas de répertoire des projets dans lequel on aurait facilement pu glaner de l'information sur les personnes-ressources des partenaires.
- i) Tout au long du processus, la firme-conseil a dressé une liste des personnes-ressources jointes et des tentatives successives d'entrer en contact avec les personnes-ressources.
- j) Après le lancement de cette évaluation, le nombre initialement prévu de personnes-ressources a radicalement chuté par rapport au nombre réel. Alors qu'on prévoyait faire deux enquêtes auprès de 50 personnes, on a dû se contenter d'interviewer seulement treize personnes.
- k) Un certain nombre de personnes suggérées comme personnes-ressources par le programme ont signalé qu'elles ne connaissaient pas suffisamment le PABG, ou encore qu'elles ne pouvaient ou ne désiraient pas répondre aux questions. Il s'agissait de représentants de la Federation of BC Naturalists et de six employés d'EC, région P et Y.
- l) Initialement, on avait prévu faire dix entrevues téléphoniques auprès de représentants de l'industrie; cependant, aucun représentant industriel n'a pu être suggéré par le BCBG ou les chefs d'équipe de projet.
- m) On trouvera à l'annexe 4 un exemple d'une lettre d'invitation expédiée aux répondants potentiels.
- n) Le processus suivi pour approcher les personnes-ressources a été défini (annexe 4).

| Q24 Questions d'évaluation  | Description de ce qui doit être observé   | Cote                                |
|---|---|-------------------------------------|
| Le programme (ou l'activité) est-il fidèle à sa propre approche (le programme a-t-il été exécuté comme il avait été conçu)? | Le programme, dans son exécution, est conforme à son approche ou à sa méthodologie telle qu'elle a été définie. | <input checked="" type="checkbox"/> |

#### Constatations

- a) Les commentaires sur la conception du programme ne peuvent reposer que sur la documentation disponible, comme le modèle logique. Même si le modèle semble complet, il a pour faiblesse (tout comme le programme principal sur les écosystèmes prioritaires) d'utiliser la nébuleuse expression « approche écosystémique ». En plus de son imprécision, cette expression, dans le modèle logique du PABG, est mentionnée dans le contexte d'un résultat immédiat de deuxième niveau : « Tous les plans utilisent une approche écosystémique ». Cependant, il n'existe pas de liens clairs dans le PABG entre ce résultat immédiat de deuxième niveau et un résultat de premier niveau, et on ne trouve pas d'extraits ni d'activités à l'appui.
- b) Comme on l'explique en détail sous une question précédente (19), nous n'avons pu obtenir de documentation indiquant pourquoi les projets ont été retenus; cela ne signifie pas nécessairement que ces choix sont inadéquats, mais tout simplement que le processus et les critères de sélection n'ont pas été indiqués.

- c) Toute la documentation disponible ne porte que sur la planification, mais non sur l'exécution comme telle des produits. Aucune information probante ne montre les liens essentiels entre ce qui était prévu et ce qui a été effectivement réalisé. Les personnes interviewées ont parlé de l'exécution de projets tels que le site *Waterbucket* et le bilan hydrique, mais les liens au niveau des projets ne sont pas documentés.
- d) Les structures de gestion du comité directeur, du comité de gestion, des équipes de mise en œuvre des projets et du bureau de coordination en documentent bien les activités et le fonctionnement, comme prévu. Le Forum consultatif des Premières Nations Salish du littoral a tenu au moins une séance, bien que ses réunions soient apparemment annuelles.
- e) Nous avons interviewé des gestionnaires d'EC et cinq agences partenaires et sondé les chargés d'équipe de mise en œuvre, mais aucun n'a vraiment indiqué si le programme est ou non exécuté comme il avait été conçu.

| Q25 Questions d'évaluation  | Description de ce qui doit être observé   | Cote |
|---|---|------|
| Est-ce que le personnel de gestion et d'exécution d'Environnement Canada, et les partenaires d'EC, soutiennent les buts et les objectifs du PABG? | Le personnel du programme et leurs partenaires d'exécution sont en phase et à l'aise avec la conception et l'exécution du programme, et y accordent leur appui. | √    |

#### Constatations

- a) Les neuf employés et gestionnaires d'EC (sur dix) qui ont commenté cette section se sont résolument dits en phase avec l'alignement du programme. Celui qui s'est abstenu n'était pas certain des objectifs du PABG. Les trois partenaires signataires qui ont commenté ont également répondu par l'affirmative. Enfin, les 19 chargés d'équipe de projet ayant répondu à cette question du sondage se sont tous dits au moins « quelque peu satisfaits », une douzaine allant jusqu'à se déclarer « modérément satisfaits ».
- b) En résumé, parmi les employés et gestionnaires d'EC et les partenaires signataires que nous avons interrogés et les chargés d'équipe de projet que nous avons sondés, la quasi-totalité sont en phase et à l'aise avec la conception et l'exécution du programme, et y accordent leur appui.

| Q26 Questions d'évaluation  | Description de ce qui doit être observé                            | Cote |
|---|--|------|
| Existe-t-il une structure établie qui assure une gestion souple et qui soutient logiquement l'atteinte des buts et objectifs? | Les structures de gestion du programme en soutiennent l'exécution. | ○    |

#### Constatations

- a) Les structures de gestion du comité directeur, du comité de gestion, des équipes de mise en œuvre des projets et du bureau de coordination en documentent bien les activités et le fonctionnement, comme prévu.
- b) Nous avons interviewé 22 employés et gestionnaires d'EC, qui ont formulé quelques commentaires intéressants sur le soutien accordé au programme par la direction. Sur le plan de l'affectation des ressources, on s'interroge sur la question de savoir si l'unique affectation budgétaire statique accordée par le programme pour l'ensemble des projets favorise la stabilité, ou s'il aurait été préférable de laisser une plus grande marge de manœuvre permettant de tenir compte de l'évolution des priorités. Il y avait également une divergence d'opinions quant à la suffisance ou à l'insuffisance du financement. Deux personnes ont souligné l'absence de cibles précises, ce qui empêche d'exercer une

- surveillance efficace.
- c) Les commentaires étaient partagés sur la question de savoir si la coordination et le soutien étaient suffisants. La majorité des répondants avaient peu de commentaires à formuler à ce sujet, mais deux points de vue extrêmes étaient opposés. Certains estimaient que l'on plaçait la charrue devant les bœufs en recrutant de nouveaux partenaires avant de consolider nos assises. D'autres ont souligné que le bureau de coordination du PABG était débordé et manquait de ressources, que le programme manquait de leadership stable, que l'administration accaparait trop d'argent et qu'il n'y avait pas de répertoire des projets, alors que d'autres encore étaient d'avis que la coordination du programme ne posait pas de problème. Une personne a fait un commentaire sur la confusion entourant le Système d'information de gestion, en déplorant l'absence d'un guide simplifié qui en expliquerait le fonctionnement en deux pages. Dans les discussions entourant la présente évaluation, le bureau de coordination du programme a pleinement reconnu les lacunes de ce système.

| Q27 Questions d'évaluation  | Description de ce qui doit être observé  | Cote                                |
|---|--|-------------------------------------|
| Le rendement fait-il l'objet d'une surveillance et de rapports exhaustifs, qui permettent au personnel de gestion et d'exécution d'exercer leurs responsabilités et de démontrer les résultats obtenus? | Des processus de mesure du rendement et de rapport permettent de surveiller les activités et les résultats du programme et d'en rendre compte. | <input checked="" type="checkbox"/> |

#### Constatations

- a) Un cadre de mesure du rendement a été établi à contrat, mais il n'est pas mis en application.
- b) Les 22 employés et gestionnaires interrogés ont confirmé l'absence d'un système systématique et rigoureux de mesure du rendement. Voici quelques-uns des commentaires formulés : le Système d'information de gestion (SIGes) est une bonne idée mais il est difficile à utiliser; l'exactitude et la communication des données posent des problèmes; « il n'y a pas de mécanisme uniforme de communication des données selon un format orienté sur les résultats »; il n'y a pas d'obligation de « planifier en fonction des résultats ». Ils ont également souligné que les chargés de projet hésitaient à saisir des données dans le SIGes et font le strict minimum; selon un répondant, « le SIGes est une base de données textuelles mal conçue ». D'autres personnes ont souligné l'absence de reddition de comptes entre l'affectation des ressources et la communication des résultats, et que la mesure des résultats représentait « une célébration de réussites plutôt que l'état réel de l'environnement ». Dans l'ensemble, un répondant a caractérisé le PABG comme un programme « [...] qui laisse beaucoup à désirer sur le plan de l'évaluation de ce que nous avons fait avec l'argent ». Dans ces entrevues, seuls quelques répondants se sont dits satisfaits du SIGes.
- c) Dans le sondage effectué auprès des chargés d'équipe de projet, 17 sur 19 ont répondu qu'ils disposaient d'une information suffisante pour gérer les projets et faire rapport sur ces derniers; 15 ont indiqué que les exigences administratives étaient minimales.
- d) Il n'y a pas de rapports annuels permettant d'attribuer adéquatement les impacts du programme; l'unique rapport annuel produit en 2005 ne couvrait qu'un petit échantillon de projets (16 sur 77) et ne donnait aucune indication sur l'état des autres projets financés par le PABG.
- e) En résumé, le programme ne fournit pas de données rigoureuses sur son rendement; par conséquent, il est aussi difficile de formuler des commentaires sur l'établissement de liens entre les extrants du programme et ses résultats.

| Q28 Questions d'évaluation  | Description de ce qui doit être observé   | Cote |
|---|---|------|
| Qui est responsable du programme? Est-ce que les rôles et les responsabilités de tous les groupes concernés sont clairs, définis et compris de la même façon? | Les rôles et les responsabilités sont clairement définis dans la structure de gestion du programme. | ○    |

### Constatations

- a) Le PABG a rédigé un document exposant une structure bien définie de gouvernance et de gestion; il existe un comité directeur, un comité de gestion, des équipes de mise en œuvre des projets et un bureau de coordination, dont les rôles et responsabilités sont tous consignés.
- b) En outre, le cadre de collaboration du PABG expose les mandats et les intérêts d'EC et des partenaires (Pêches et Océans Canada, Parcs Canada, ministère de la Protection des eaux, des terres et de l'air de la C.-B., ministère de l'Aménagement durable de la C.-B., Premières Nations, gouvernements locaux).
- c) Cependant, le dégroupage du PABG effectué en 2005 dans le cadre de l'initiative de dégroupage des écosystèmes prioritaires commence à brouiller les choses. L'unique programme collectif a maintenant été segmenté parmi 10 RPAR et 22 PPAR.
- d) Les 22 employés et gestionnaires d'EC interrogés ont des opinions très divergentes sur la clarté des rôles et des responsabilités. Nous avons tenté de déterminer le degré de clarté à différents niveaux ministériels. Parmi les personnes qui ont avancé une réponse bien définie, à l'échelon national trois croyaient que cet aspect était bien compris, et six qu'il n'était pas compris. Au niveau régional, quatre ont affirmé que la chose était claire, trois qu'elle ne l'était pas, et trois avaient une opinion mitigée. Quant à savoir si la chose était claire pour la haute direction, deux ont répondu par l'affirmative, quatre par la négative et un autre a indiqué que cela était uniquement clair à l'interne. Enfin, parmi les partenaires, trois estimaient que cela était clair, et quatre que cela ne l'était pas.
- e) Trois des quatre partenaires signataires ont commenté cet aspect; deux l'ont jugé clair et l'autre a affirmé qu'il ne l'était certainement pas.
- f) Sur les 19 chargés d'équipe de projet sondés, 17 estimaient que les rôles étaient quelque peu clairs, partiellement clairs ou plus clairs encore. Seulement deux doutaient de la clarté des rôles.
- g) En résumé, on peut constater une grande diminution de la clarté des rôles. L'opération de dégroupage a certainement complexifié la participation au programme ainsi que les rôles et les responsabilités des divers acteurs. Les opinions sont manifestement très diversifiées, et seuls les chargés d'équipe de projet estiment qu'en général les rôles et responsabilités de tous les groupes en jeu dans l'exécution du programme sont clairs et compris de façon commune.

### 2.4.1 Points sommaires pour la conception et la prestation

1. Manifestement, en raison de la structure des PPAR/RPAR exigée par le Ministère, il y a des produits livrables et des résultats documentés. Cependant certaines données de base (p. ex. inventaire des projets, extrants, responsables des équipes de projet) sont difficilement accessibles. La communication de ces renseignements aux responsables des équipes de projet est également problématique.
2. La logique du programme présente certaines lacunes importantes (p. ex. formulation/application d'une approche écosystémique), qui entravent une attribution plausible des résultats.
3. La sélection des projets et l'affectation des ressources ne semblent pas reposer sur une approche décisionnelle systématique.
4. Il existe de la documentation au sujet d'une stratégie de gestion du risque, mais on peut

s'interroger sur l'étendue des mesures de gestion réellement prises à ce sujet. En plus, il n'y a pas de vision officielle jusqu'à maintenant, les partenaires sont difficiles à saisir et le dégroupage atténue les liens avec les projets.

5. Il ne semble pas y avoir d'analyse documentée des besoins en capacité financière. Il n'y a pas de besoin apparent de rehausser la capacité financière (en 2005-2006, 22 p. cent des fonds accordés n'ont pas été dépensés). Il n'existe pas de données sur les besoins en ressources humaines, mais il semble y avoir un roulement élevé du personnel au bureau du PABG.
6. Théoriquement, il semble exister un lien entre le programme et le positionnement stratégique du Ministère/les anciens piliers du CCDE.
7. En ce qui concerne les partenariats (qui est un des principes du programme), on entendait mener un sondage exhaustif auprès d'une cinquantaine de partenaires du PABG, mais on a dû annuler le sondage puisque seulement treize partenaires ont pu être localisés. Au départ, nous comptions former cinq groupes de discussion rassemblant un total de 50 participants, qui étaient des coexécutants connaissant bien le PABG, mais on n'a pu créer qu'un seul groupe de discussion de dix participants. EC n'a pu identifier aucun partenaire du secteur industriel. Considérant la difficulté de joindre les partenaires, la question de la portée du programme semble problématique et ce, d'autant plus que le programme repose sur les partenariats.
8. Il ne semble pas exister de documentation sur la conception intégrale du programme, documentation sur laquelle on pourrait se fonder pour évaluer la prestation du programme, et ainsi commenter l'adéquation entre la conception et la prestation.
9. Pour ce qui est de l'appui accordé au programme par le personnel de gestion et d'exécution d'EC, les opinions sont très diversifiées. Étonnamment, on a eu de la difficulté à trouver les responsables effectifs des équipes de projet du PABG; on n'a pu en rejoindre que 19.
10. Une structure de gestion est définie et utilisée. Cependant, il n'existe pas d'approche/de structure décisionnelle exhaustive et systématique qui assurerait l'établissement de liens actifs avec les gestionnaires et garantirait au programme un soutien réceptif.
11. Sur le plan de la reddition de comptes, il existe manifestement une structure où il y a un Conseil responsable (Conseil de la durabilité de l'environnement), un RPAR responsable et un PPAR responsable. Cependant, il ne semble pas y avoir de documentation sur la conception du programme sur laquelle on pourrait se baser pour en évaluer la prestation. Les opinions sont diversifiées, et les responsables des équipes de projet sont les seuls à estimer qu'en général, les rôles et responsabilités de tous les groupes participant à la prestation du programme sont clairs et compris par tous.

## **2.5 Divers : Question du CMVE**

Cette section porte sur une question expressément posée par le Comité ministériel de vérification et d'évaluation lors du choix de ce projet d'évaluation.

|   |
|---|
| <b>Q30 Questions d'évaluation</b>   |
| Quelles leçons peut-on appliquer au RPAR (Question d'ordre supérieur sur l'approche)? |

## Constatations

- a) Les trois cadres supérieurs interviewés ont mentionné des traits communs et les leçons qu'on pourrait tirer du PABG et appliquer ailleurs. Ils ont souligné le caractère unique de chacune des six initiatives mises sur pied à partir de critères géographiques du Ministère, en citant le PABG comme étant une de celles qui intègrent le mieux les divers éléments de l'environnement. Autres traits communs mentionnés : « la nature générale des partenariats et la satisfaction des besoins collectifs par une approche intégrée de partenariats », et « tous les efforts consacrés à la gouvernance et aux objectifs communs ». On a souligné que les autres initiatives « pouvaient tirer leçon [...] des points forts des autres programmes ».
- b) Les « leçons tirées » des initiatives écosystémiques du Ministère ont fait l'objet de deux documents, soit un diaporama le 9 mai 2006 et un tableau sommaire le 31 mars 2006. Les deux documents résument les leçons tirées et les mesures prises. Nous n'avons pas trouvé d'autre documentation à ce sujet.
- c) En résumé, on ne peut que constater qu'il est difficile d'unifier les leçons tirées de l'ensemble des initiatives écosystémiques, mais que les constatations et observations qui s'appliquent au PABG dans la présente évaluation nécessitent un examen approfondi, aussi bien pour chacune des six autres initiatives que pour l'ensemble du RPAR des écosystèmes prioritaires. Nous reconnaissons le caractère commun des leçons tirées, mais l'étendue du suivi à prendre demeure inconnue.

## 2.6 Aperçu des constatations

Voici, sous forme sommaire, un aperçu des constatations tirées en regard des quatre grands enjeux d'évaluation : pertinence, succès, rentabilité, conception et prestation<sup>13</sup>.

### Pertinence

1. Les éléments de conception fondamentaux qui doivent traduire les principes d'une approche écosystémique en une structure de programme bien définie présentent des lacunes (ils sont insuffisamment définis aussi bien dans les documents touchant les Écosystèmes prioritaires (EP) que dans ceux concernant le PABG).
2. Des informations probantes révèlent que le gouvernement a un rôle à jouer dans ce secteur de programme.
3. Les documents et les entrevues font état d'un rôle valide pour le gouvernement fédéral.
4. Le programme sert l'intérêt public; cependant, la portée du programme ne semble pas avoir fait l'objet d'un examen exhaustif et analytique, même si le partenariat est un des principes du programme. Le processus de dégroupage embrouille la clarté et les rôles d'un programme tel que le PABG, qui est une initiative écosystémique visant un secteur particulier.
5. Théoriquement, il y a un lien qui associe ce programme avec les résultats ministériels depuis le niveau des PPAR jusqu'à celui du RPAR, ainsi qu'avec les résultats et les priorités du Conseil.
6. Tant la documentation examinée que les entrevues effectuées auprès du personnel révèlent qu'il existe un lien entre ce programme et les grands résultats stratégiques du Ministère.
7. Les opinions sont très partagées sur l'opportunité de remanier le programme pour

<sup>13</sup> Pour une liste des cotes obtenues par question, voir l'annexe 4.

- l'harmoniser avec les priorités ministérielles.
8. Faute de documentation pertinente, nous ne pouvons, à ce stade-ci, commenter outre mesure la nécessité de l'existence de tous les PPAR compris dans un RPAR.
  9. En ce qui concerne la question de savoir si le programme fait double emploi, le personnel d'EC répond unanimement par la négative. Nous n'avons pas eu recours délibérément à d'autres méthodes pour examiner cet aspect.

### **Succès**

10. Puisque la documentation sur les résultats du programme et sur les produits livrables des projets était difficilement accessible et incomplète, il existe peu, voire pas du tout, d'information probante sur les résultats. Nous avons trouvé des informations anecdotiques sur l'atteinte fructueuse de certains résultats au niveau des projets.
11. Le programme ne produit pas de données rigoureuses ni systématiques sur la mesure du rendement; il est donc difficile de commenter l'attribution entre les extrants du programme et ses résultats.
12. Il y a un effet potentiel sur la croissance économique et la compétitivité du Canada; ce lien est encore à l'état embryonnaire et l'on ne peut encore établir de corrélation ou tirer de conclusion avec certitude. La difficulté de démontrer facilement les résultats environnementaux du PABG complique d'autant l'établissement de liens avec la performance économique.
13. Selon les commentaires formulés durant les entrevues, le programme engendre une grande diversité de résultats inattendus.

### **Rentabilité**

14. La question des autres méthodes de prestation n'a pas été explicitement abordée dans la méthodologie d'évaluation, et il n'existe pas de documentation à ce sujet.
15. Étant donné que nous voulions calculer le rendement d'un programme selon le montant des extrants générés par chaque dollar d'intrants et que nous n'avons pas pu faire ce calcul, nous sommes dans l'impossibilité de poser un jugement sur la rentabilité du PABG, ce qui est problématique. Il n'existait pas de liste cohérente ou complète des projets (avec leurs extrants) relevant du PABG. Nous avons également constaté une tendance croissante à la sous-utilisation des ressources disponibles, entre l'année financière 2003-2004 et celle de 2005-2006. Faute de rapports de rendement, il est impossible de démontrer le succès/l'efficacité du programme, ce qui soulève des questions sur sa rentabilité et sur l'optimisation des ressources investies.
16. La question du recouvrement des coûts n'est pas pertinente dans cette évaluation, car aucun client particulier ne reçoit d'avantages personnalisés
17. Étant donné l'impossibilité d'établir des liens entre les activités/extrants du programme et de ses résultats et dans l'absence de rapports de rendement, nous sommes dans l'incapacité de démontrer le succès/l'efficacité du programme. Par conséquent, sa rentabilité et l'optimisation des ressources investies est mise en doute et la structure et l'approche écosystémique des Écosystèmes prioritaires reste sans appui documentaire. Toutes ces raisons nous amènent à conclure qu'il n'y a pas de preuves raisonnables pour affirmer que les Canadiens et les Canadiennes en ont pour leur argent.
18. Il est difficile d'indiquer si le programme est d'un coût abordable.

**Conception et prestation**

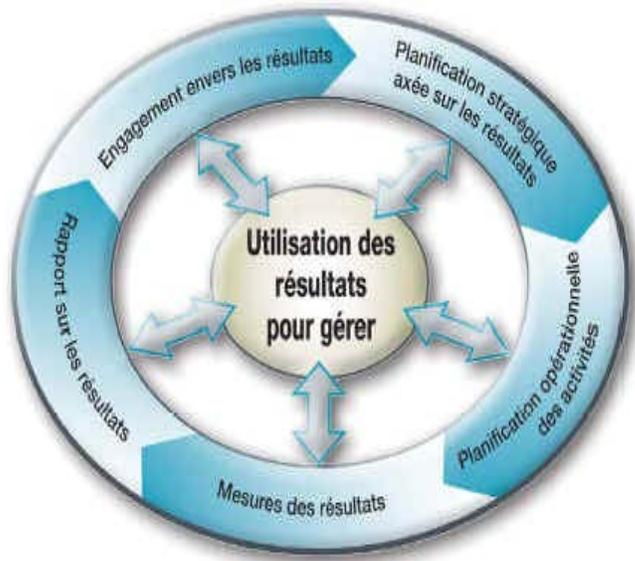
19. Manifestement, en raison de la structure des PPAR/RPAR exigée par le Ministère, il y a des produits livrables et des résultats documentés. Cependant certaines données de base (p. ex. inventaire des projets, extrants, responsables des équipes de projet) sont difficilement accessibles. La communication de ces renseignements aux responsables des équipes de projet est également problématique.
20. La logique du programme présente certaines lacunes importantes (p. ex. formulation/application d'une approche écosystémique), qui entravent une attribution plausible des résultats.
21. La sélection des projets et l'affectation des ressources ne semblent pas reposer sur une approche décisionnelle systématique.
22. Il existe de la documentation au sujet d'une stratégie de gestion du risque, mais on peut s'interroger sur l'étendue des mesures de gestion réellement prises à ce sujet. En plus, il n'y a pas de vision officielle jusqu'à maintenant, les partenaires sont difficiles à saisir et le dégroupage atténue les liens avec les projets.
23. Il ne semble pas y avoir d'analyse documentée des besoins en capacité financière. Il n'y a pas de besoin apparent de rehausser la capacité financière (en 2005-2006, 22 p. cent des fonds accordés n'ont pas été dépensés). Il n'existe pas de données sur les besoins en ressources humaines, mais il semble y avoir un roulement élevé du personnel au bureau du PABG.
24. Théoriquement, il semble exister un lien entre le programme et le positionnement stratégique du Ministère/les anciens piliers du CCDE.
25. En ce qui concerne les partenariats (qui est un des principes du programme), on entendait mener un sondage exhaustif auprès d'une cinquantaine de partenaires du PABG, mais on a dû annuler le sondage puisque seulement treize partenaires ont pu être localisés. Au départ, nous comptions former cinq groupes de discussion rassemblant un total de 50 participants, qui étaient des coexécutants connaissant bien le PABG, mais on n'a pu créer qu'un seul groupe de discussion de dix participants. EC n'a pu identifier aucun partenaire du secteur industriel. Considérant la difficulté de joindre les partenaires, la question de la portée du programme semble problématique et ce, d'autant plus que le programme repose sur les partenariats.
26. Il ne semble pas exister de documentation sur la conception intégrale du programme, documentation sur laquelle on pourrait se fonder pour évaluer la prestation du programme, et ainsi commenter l'adéquation entre la conception et la prestation.
27. Pour ce qui est de l'appui accordé au programme par le personnel de gestion et d'exécution d'EC, les opinions sont très diversifiées. Étonnamment, on a eu de la difficulté à trouver les responsables effectifs des équipes de projet du PABG; on n'a pu en rejoindre que 19.
28. Une structure de gestion est définie et utilisée. Cependant, il n'existe pas d'approche/de structure décisionnelle exhaustive et systématique qui assurerait l'établissement de liens actifs avec les gestionnaires et garantirait au programme un soutien réceptif.
29. Sur le plan de la reddition de comptes, il existe manifestement une structure où il y a un Conseil responsable (Conseil de la durabilité de l'environnement), un RPAR responsable et un PPAR responsable. Cependant, il ne semble pas y avoir de documentation sur la conception du programme sur laquelle on pourrait se baser pour en évaluer la prestation. Les opinions sont diversifiées, et les responsables des équipes de projet sont les seuls à estimer qu'en général, les rôles et responsabilités de tous les groupes participant à la prestation du programme sont clairs et compris par tous.

### 3.0 CONCLUSIONS

La série de constatations présentées à la section 3.0 nous amène à formuler les conclusions suivantes :

1. Il est bon que le gouvernement fédéral participe à ces types d'activités, qui préservent et protègent l'environnement canadien, puisque ces activités servent l'intérêt public tout en respectant la séparation globale des pouvoirs entre les gouvernements.
2. Cependant, les Écosystèmes prioritaires et le PABG sont dépourvus des éléments de conception fondamentaux qu'un programme doit avoir, comme une vision, une méthode définie pour l'application d'une approche écosystémique, ainsi que des critères et méthodes systématiques pour le choix des activités. En outre, les éléments de planification, de mise en œuvre, de surveillance et de rapport ne sont pas exécutés adéquatement.
3. Le partenariat constitue un principe de base aussi bien pour les EP que pour le PABG; malgré cela, nous n'avons pu trouver de tels grands partenariats, ce qui s'avère problématique.
4. La gouvernance du PABG repose sur une base financière qui soulève des interrogations fondamentales concernant la façon dont les ressources sont utilisées et liées aux résultats. L'activité coûte annuellement quelque 5,5 M\$. Environ 78 p. cent de cet argent est imputé aux salaires et aux coûts de fonctionnement et d'entretien, sans plus d'autres détails. Une partie de l'argent n'a pas été dépensée comme prévu; les trois dernières années ont donné lieu à des excédents budgétaires de 10 p. cent, 7 p. cent et 22 p. cent.
5. Il n'y a pas de système permettant de mesurer rigoureusement et systématiquement l'efficacité du fonctionnement du PABG, ce qui en complique l'analyse et une attribution plausible aux résultats.

Étant donné qu'Environnement Canada est une organisation basée sur les résultats et que de tels éléments sont intégrés à la structure du PABG, il pourrait être utile d'examiner les conclusions de cette évaluation à la lumière d'un tel concept. Le graphique illustrant le principe de la gestion axée sur les résultats est présenté ci-dessous à la figure 2.



**Figure 2 Gestion axée sur les résultats**

(Source : [www.tbs-sct.gc.ca/rma/account/transmod/tm02\\_f.asp#2](http://www.tbs-sct.gc.ca/rma/account/transmod/tm02_f.asp#2))

Quand on relie ces conclusions au concept d'une gestion axée sur les résultats, il semble que certains efforts fructueux aient été déployés pour exploiter des résultats à l'étape de la planification stratégique axée sur les résultats, laquelle est bien reliée aux objectifs organisationnels de haut niveau. À la lumière des informations probantes présentées tout particulièrement dans la section « Pertinence », la nécessité d'un rôle pour le gouvernement fédéral et en particulier pour Environnement Canada, est bien étayée tant sur le plan de la compétence administrative que sur celui de l'intérêt public. Cependant, la définition et l'application concrète d'une approche écosystémique reposent sur des principes à ce point généraux et inclusifs que les éléments fondamentaux qui sous-tendent la conception d'un programme axé sur l'écosystème demeurent insaisissables; la définition d'un tel programme est dépourvue de limites, tant dans l'espace que sur le plan technique. Quand on poursuit la lecture du graphique dans le sens horaire, les quatre étapes suivantes s'avèrent problématiques.

Les activités de planification opérationnelle/des affaires, qui mesurent les résultats et font rapport à leur sujet, présentent toutes de graves lacunes. Il a été impossible de tracer une piste complète entre le choix initial des 77 projets et leur exécution. Il n'y a pas de mesure active du rendement; en fait, il n'existe même pas de répertoire de base des projets, de leurs chefs, des résultats attendus et des résultats réels. Même si les IE et le PABG reposent avant tout sur le principe du partenariat, bon nombre des partenaires prévus n'ont pu être repérés pour la tenue des enquêtes et des entrevues ou pour la constitution de groupes de discussion. Le programme n'a jamais fait une analyse approfondie de sa portée, qui constitue un de ses piliers essentiels.

Sur le plan des dépenses, les salaires et les coûts de F et E représentent près de 78 p. cent du total des dépenses annuelles du programme, sans plus de détails sur les coûts, et les subventions et contributions constituent entre le cinquième et le quart du total. Une partie de l'argent n'a pas été dépensée comme prévu; les deux dernières années se sont soldées par des excédents budgétaires de 10 p. cent et de 22 p. cent. Considérant que nous n'avons pas

trouvé de lien entre les activités/extrants du programme et ses résultats, que le rendement n'est pas mesuré de manière rigoureuse et systématique et qu'il n'y a pas de documentation expliquant la structure et l'approche écosystémique qui sous-tendent les initiatives axées sur les écosystèmes prioritaires, nous sommes amenés à soupçonner que les Canadiens et les Canadiennes n'obtiennent pas une valeur optimale pour les ressources investies.

Le dernier arc du cercle des résultats porte sur la déclaration des résultats, c'est-à-dire faire état au Parlement des résultats obtenus, d'une manière intégrée. Dans ce sens, Environnement Canada possède effectivement tous les mécanismes nécessaires pour produire des rapports intégrés, comme les rapports ministériels sur le rendement et les rapports sur les plans et priorités. Cependant, le PABG présente de graves lacunes à ce sujet. Les rapports sur les projets sont au mieux anecdotiques et l'unique rapport annuel se contente de présenter les faits saillants de seulement 15 projets choisis, tout en demeurant muet sur le reste. Le système d'information de gestion du programme n'est pas régulièrement mis à jour et, selon certains, il est mal conçu. De toute évidence, les rapports ne sont ni complets, ni exhaustifs ni réguliers. Pour cette raison, le Ministère n'est pas en mesure d'affirmer qu'il produit des rapports efficaces et intégrés, à tout le moins pour le RPAR des IE.

## 4.0 RECOMMANDATIONS

À la lumière de ces constatations et de ces conclusions, nous formulons les recommandations suivantes :

### **RECOMMANDATION N<sup>o</sup> 1 : Formalisation de l'approche écosystémique**

**Puisque le ministère s'est engagé à adopter l'approche écosystémique, le responsable du RPAR des Initiatives relatives aux écosystèmes ainsi que les responsables des autres PPAR écosystémiques, y compris le PABG, devraient :**

- a) Clarifier les questions de planification stratégique et d'organisation structurelle de l'approche écosystémique. Cette démarche devrait comprendre une articulation claire des rôles et responsabilités au sein des RPAR, des PPAR et des PPAR dégroupés, l'établissement des orientations, la méthodologie, les résultats, la structure des résultats et les communications. Les résultats devraient être communiqués au Conseil de la durabilité de l'environnement pour approbation d'ici janvier 2008.**
- b) Entreprendre un examen de la gestion de toutes les initiatives relatives aux écosystèmes pour s'assurer que la mesure du rendement, les rapports et les obligations redditionnelles qui y sont associées sont appropriés. Les résultats de cette démarche devraient être communiqués au Conseil de la durabilité de l'environnement pour approbation d'ici décembre 2007.**

Le RPAR des Initiatives relatives aux écosystèmes, et plus particulièrement le PPAR du PABG, doivent préciser davantage la vision et resserrer la définition opérationnelle des résultats précis qu'on cherche à obtenir par l'application d'une approche écosystémique, et les mettre en œuvre dans le cadre d'un programme opérationnel. Cela doit être fait avant que l'on envisage tout nouveau développement du programme.

En outre, à la suite de l'exercice de dégroupage, de nombreux projets ne sont plus l'objet de rapports dans le cadre du PPAR du PABG. Il faut quand même continuer d'exercer une surveillance sur l'atteinte des résultats de ces projets. Il est donc nécessaire de réexaminer soigneusement le bien-fondé de la structure actuelle des initiatives régionales relatives aux écosystèmes, de même que leurs fonctions de coordination des activités/résultats des initiatives écosystémiques maintenant dégroupées. Comme le Ministère dispose d'un système complet de gestion basée sur les résultats (GBR), l'exercice de dégroupage ne laisse que l'enjeu de la gouvernance au RPAR des Écosystèmes prioritaires. Il faut examiner le rôle de la gouvernance en ce qui concerne les PPAR individuels et l'ensemble du RPAR, pour repérer les possibilités de rationalisation et d'efficacité.

Le RPAR devrait examiner ces résultats pour le PABG à la lumière des cinq autres initiatives écosystémiques relevant de lui. Il s'agit là d'une tâche importante, compte tenu de l'établissement d'un cadre écosystémique national à EC (présentation du Conseil sur la durabilité des écosystèmes en mars 2007) et essentielle à la conception des programmes ministériels de GBR. On discute activement de la possibilité de prolonger provisoirement de deux ans les initiatives écosystémiques actuelles et de les renouveler en 2009-2010.

Cependant, les conclusions et recommandations du présent rapport doivent être soigneusement examinées et prises en compte, dans ce contexte.

**RECOMMANDATION N<sup>o</sup> 2 : Mise en œuvre/planification, mesures et rapports du PABG**

**Le responsable du PPAR du PABG, avec l'appui et la coordination du responsable du RPAR des Initiatives relatives aux écosystèmes, devrait prendre des mesures pour apporter de toute urgence d'ici décembre 2007 les améliorations exposées ci-dessous aux systèmes de planification, de mesure et de rapport et les présenter au Conseil sur la durabilité des écosystèmes, pour approbation.**

Toute la gamme des activités de planification, de mesure et de rapport des résultats du PPAR du PABG doivent être rigoureusement documentées et bien gérées durant la période qu'il reste à écouler au PABG (avril 2008); à cette fin, il faut suivre de près l'évolution de la totalité des projets, des résultats et des éléments livrables et se servir activement de cette information dans la prise de décisions relatives au programme. Il est nécessaire de dresser la liste complète des résultats atteints au terme du PABG, pour être en mesure de mener une évaluation rétrospective sur l'optimisation des ressources investies.

La population ciblée par un programme jouant un rôle capital pour l'atteinte des résultats, et cet élément s'étant avéré problématique pour le PABG, le PPAR devrait analyser en profondeur sa portée et indiquer si, durant l'exécution des initiatives, la portée réelle correspondait bien à la portée prévue. Un tel examen de la portée de chaque PPAR pourrait également profiter à d'autres PPR écosystémiques ainsi qu'à l'ensemble du RPAR.

## 5.0 RÉPONSE DE LA DIRECTION

### RECOMMANDATION N<sup>o</sup> 1 : Formalisation de l'approche écosystémique

Puisque le ministère s'est engagé à adopter l'approche écosystémique, le responsable du RPAR des Initiatives relatives aux écosystèmes ainsi que les responsables des autres PPAR écosystémiques, y compris le PABG, devraient :

- a) Clarifier les questions de planification stratégique et d'organisation structurelle de l'approche écosystémique. Cette démarche devrait comprendre une articulation claire des rôles et responsabilités au sein des RPAR, des PPAR et des PPAR dégroupés, l'établissement des orientations, la méthodologie, les résultats, la structure des résultats et les communications. Les résultats devraient être communiqués au Conseil de la durabilité de l'environnement pour approbation d'ici janvier 2008.
- b) Entreprendre un examen de la gestion de toutes les initiatives relatives aux écosystèmes pour s'assurer que la mesure du rendement, les rapports et les obligations redditionnelles qui y sont associées sont appropriés. Les résultats de cette démarche devraient être communiqués au Conseil de la durabilité de l'environnement pour approbation d'ici décembre 2007.

Le RPAR des Initiatives relatives aux écosystèmes, et plus particulièrement le PPAR du PABG, doivent préciser davantage la vision et resserrer la définition opérationnelle des résultats précis qu'on cherche à obtenir par l'application d'une approche écosystémique, et les mettre en œuvre dans le cadre d'un programme opérationnel. Cela doit être fait avant que l'on envisage tout nouveau développement du programme.

En outre, à la suite de l'exercice de dégroupage, de nombreux projets ne sont plus l'objet de rapports dans le cadre du PPAR du PABG. Il faut quand même continuer d'exercer une surveillance sur l'atteinte des résultats de ces projets. Il est donc nécessaire de réexaminer soigneusement le bien-fondé de la structure actuelle des initiatives régionales relatives aux écosystèmes, de même que leurs fonctions de coordination des activités/résultats des initiatives écosystémiques maintenant dégroupées. Comme le Ministère dispose d'un système complet de gestion basée sur les résultats (GBR), l'exercice de dégroupage ne laisse que l'enjeu de la gouvernance au RPAR des Écosystèmes prioritaires. Il faut examiner le rôle de la gouvernance en ce qui concerne les PPAR individuels et l'ensemble du RPAR, pour repérer les possibilités de rationalisation et d'efficacité.

Le RPAR devrait examiner ces résultats pour le PABG à la lumière des cinq autres initiatives écosystémiques relevant de lui. Il s'agit là d'une tâche importante, compte tenu de l'établissement d'un cadre écosystémique national à EC (présentation du Conseil sur la durabilité des écosystèmes en mars 2007), et essentielle à la conception des programmes ministériels de GBR. On discute activement de la possibilité de prolonger provisoirement de deux ans les initiatives écosystémiques actuelles, et de les renouveler en 2009-2010. Cependant, les conclusions et recommandations du présent rapport doivent être soigneusement examinées et prises en compte, dans ce contexte.

RÉPONSE DE LA DIRECTION :

Il y a plus d'un an, le Conseil sur la durabilité de l'environnement a demandé qu'une nouvelle approche écosystémique d'Environnement Canada (EC) soit élaborée ainsi qu'un cadre de gestion des initiatives écosystémiques prioritaires.

Sous la direction du RPAR Écosystèmes prioritaires (EP), une approche écosystémique servant de modèle pour la gestion de l'environnement a été formulée en 2006 et présentée au Conseil sur la durabilité de l'environnement (en janvier 2007) et au Conseil des Services météorologiques et environnementaux (SME) (en mai 2007). La mise en œuvre de cette approche a été entreprise et elle sera effectuée de façon continue en utilisant la structure de gestion et le processus de planification d'EC.

Le RPAR EP travaille également, avec l'aide d'autres RPAR, sur un cadre de gestion des initiatives écosystémiques prioritaires. Le cadre a les objectifs ci-après.

- Encourager une façon systématique, reproductible et valable d'effectuer : 1) le choix des écosystèmes prioritaires et des initiatives écosystémiques prioritaires (IEP) et 2) la détermination du niveau et du type d'engagement d'Environnement Canada (rôles et responsabilités) parmi une série de niveaux possibles.
- Proposer une orientation et des directives de base pour la planification, la conception, la mise en œuvre, la gestion et l'établissement de rapport des IEP de manière uniforme à l'échelle nationale et conforme avec l'approche écosystémique.

Nous souhaitons que ce cadre, une fois élaboré, soit appliqué aux initiatives écosystémiques actuelles, et aux nouvelles initiatives potentielles, d'ici mars 2008. Cela devrait donner lieu à une approche plus uniforme à l'égard du choix, de la conception et de la prestation des IEP dans le Ministère.

À mesure qu'elles seront mises en œuvre, nous sommes convaincus que ces deux initiatives résoudront la plupart des lacunes observées qui sont en lien avec la recommandation 1a) : rôles, responsabilité, orientation, méthodologie, entre autres.

Concernant la recommandation 1b), un processus a déjà été lancé avec l'aide de la Division de l'évaluation de la Direction générale de la vérification et de l'évaluation, et sera mis en œuvre pour assurer aux membres du Conseil sur la DE que les questions soulevées lors de l'évaluation relatives au PABG (présence d'un cadre de gestion, renseignements appropriés sur le rendement, partenaires et projets) sont examinées et réglées dans la mesure où elles s'appliquent à d'autres IEP. Ce rapport sera fourni au Conseil sur la DE avant la fin d'octobre 2007.

Cela fait, les chefs de PPAR participeront également activement à l'application du cadre de gestion des IEP aux IEP actuelles (mars 2008) et nous sommes certains que cela aura un effet très positif sur le renforcement, de manière globale, de la gouvernance et de l'efficacité des IEP.

## **RECOMMANDATION N<sup>o</sup> 2 : Mise en œuvre/planification, mesures et rapports du PABG**

**Le responsable du PPAR du PABG, avec l'appui et la coordination du responsable du RPAR des Initiatives relatives aux écosystèmes, devrait prendre des mesures pour apporter de toute urgence d'ici décembre 2007 les améliorations exposées ci-dessous**

**aux systèmes de planification, de mesure et de rapport, et les présenter au Conseil sur la durabilité des écosystèmes, pour approbation.**

Toute la gamme des activités de planification, de mesure et de rapport des résultats du PPAR du PABG doivent être rigoureusement documentées et bien gérées durant la période qu'il reste à écouler au PABG (avril 2008); à cette fin, il faut suivre de près l'évolution de la totalité des projets, des résultats et des éléments livrables, et se servir activement de cette information dans la prise de décisions relatives au programme. Il est nécessaire de dresser la liste complète des résultats atteints au terme du PABG, pour être en mesure de mener une évaluation rétrospective sur l'optimisation des ressources investies.

La population ciblée par un programme jouant un rôle capital pour l'atteinte des résultats, et cet élément s'étant avéré problématique pour le PABG, le PPAR devrait analyser en profondeur sa portée et indiquer si, durant l'exécution des initiatives, la portée réelle correspondait bien à la portée prévue. Un tel examen de la portée de chaque PPAR pourrait également profiter à d'autres PPR écosystémiques ainsi qu'à l'ensemble du RPAR.

**RÉPONSE DE LA DIRECTION :**

En tant que première étape donnant suite à la conclusion de l'évaluation, le Conseil sur la durabilité de l'environnement a demandé à ce que toutes les dépenses relatives à l'initiative du PABG, à l'exception de celles liées aux points sensibles, soient suspendues. Cet automne, les résultats d'une analyse réalisée par les chefs de RPAR et le directeur général régional (DGR) de la Région du Pacifique et du Yukon (RPY) sur la marche à suivre prévue du PABG seront soumis au Conseil à des fins de discussion.

Le Bureau de coordination du bassin de Georgia (BCBG) a été chargé d'établir et de mettre en œuvre un plan d'action pour aborder dès que possible la question des améliorations de la mesure et de l'établissement de rapports des résultats du PABG. Un rapport préliminaire sera soumis à la discussion au Conseil sur la DE en décembre 2007, suivi d'un rapport complet d'ici avril 2008. Cette même démarche apportera la documentation nécessaire à un rapport documentant les extrants et les résultats des projets du PABG, et fournira un rapport final sur le programme de 5 ans. Ce rapport devrait être achevé d'ici avril 2008 afin de fournir un bilan éloquent des réalisations du programme.

Le BCBG opérationnalise également le cadre de mesure du rendement élaboré en 2004, qui offre des mesures liées aux résultats déterminés dans le modèle logique du PABG.

Les membres du personnel du BCBG entreprendront une analyse de la portée qui s'intégrera dans leur travail visant à documenter les activités, l'état, les extrants et les résultats du programme.

Cette analyse se fondera sur la Stratégie de communication et de sensibilisation pour le PABG qui a été élaborée par un effort concerté en 2004 et qui définit la portée prévue. Ces renseignements seront recueillis et communiqués dans le rapport récapitulatif quinquennal.

## Annexe 1 Cadre d'évaluation

| <i>Enjeu</i>      | <i>Question<br/>(les sept questions<br/>de l'examen des<br/>dépenses figurent en<br/>gras)</i>   | <i>Description de ce qui<br/>doit être observé</i>  | <i>Indicateur<br/>Quelle information</i>   | <i>Source<br/>Où trouver l'information</i>   |
|-------------------|--|---|--|--|
| <b>Pertinence</b> | 1. En général, le programme (et son objet) est-il pertinent dans le contexte du CCDE?  | La mission/raison d'être du programme soutient le résultat final (CCDE).                            | Démonstration du lien entre le programme et le CCDE  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Plans de projets axés sur les résultats (PPAR), Regroupements de projets axés sur les résultats (RPAR), Conseil sur la gouvernance (Conseil)</li> <li>• Documentation du CCDE</li> <li>• Cadre de rendement du programme</li> </ul> |
|                   | 2. <b>Rôle du gouvernement – Y a-t-il un rôle légitime et nécessaire pour le gouvernement dans le domaine du programme ou de l'activité?</b> | Existence d'une défaillance du marché privé ou nécessité de protéger un bien considéré comme public | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Démonstration d'un mandat d'amélioration de la qualité de l'environnement, considéré comme un bien public</li> <li>• Facilite les relations intergouvernementales et intra-gouvernementales (y compris les relations entre le gouvernement fédéral, les autorités provinciales et les Premières Nations)</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Rapports ministériels de rendement (RMR), Rapports sur les plans et priorités (RPP)</li> <li>• Documentation du programme</li> </ul>  |

| Enjeu | Question<br>(les sept questions de l'examen des dépenses figurent en gras)   | Description de ce qui doit être observé   | Indicateur<br>Quelle information   | Source<br>Où trouver l'information   |
|-------|--|---|--|--|
|       | <p><b>3. Fédéralisme – Le rôle actuel du gouvernement est-il approprié, ou faut-il songer à transférer le programme aux provinces ou aux territoires?</b><br/>Comment cette activité ou ce programme fait-il l'équilibre entre la nécessité d'une action pancanadienne coordonnée et celle de tenir compte des besoins et des circonstances de chacune des provinces/territoires et des régions?</p> | Le programme est situé au bon palier de gouvernement et il n'est pas nécessaire de le reconsidérer. | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Démonstration que le programme s'arrime aux priorités du gouvernement fédéral</li> <li>• Le gouvernement fédéral a la compétence constitutionnelle</li> <li>• Démonstration que le programme s'arrime aux priorités du gouvernement provincial/territorial</li> <li>• Le gouvernement provincial a la compétence constitutionnelle</li> <li>• Le gouvernement territorial a la compétence</li> <li>• Démonstration que les organisations provinciales/territoriales ont été consultées/considérées</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Loi constitutionnelle de 1867</i></li> <li>• Discours du trône fédéral; Discours fédéral du budget</li> <li>• Discours provincial/territorial du budget</li> <li>• Programmes provinciaux/territoriaux</li> <li>• Consultations avec les provinces/territoires</li> <li>• Entrevues</li> </ul> |
|       | <p><b>4. Que se passerait-il si ce programme n'existait pas?</b></p>   | Le programme remplit ou ne remplit pas une mission reconnue et nécessaire                           | Démonstration de l'utilité/de la raison du programme   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• PPAR/RPAR/Conseil</li> <li>• CGRR; CVAR; profil de risques de l'organisation</li> <li>• Entrevues</li> </ul>  |
|       | <p><b>5. Intérêt public – Le programme ou l'activité continue-t-il de servir l'intérêt public?</b> Le programme est-il défini en fonction de groupes clients ciblés?</p>   | Le programme est lié à des besoins sociaux/environnementaux.  | La portée est analysée et ciblée et elle s'arrime aux engagements sociétaux/environnementaux   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• PPAR/RPAR/Conseil</li> <li>• Documentation du programme</li> <li>• Entrevues; enquêtes</li> </ul>   |

| <b>Enjeu</b> | <b>Question<br/>(les sept questions<br/>de l'examen des<br/>dépenses figurent en<br/>gras)</b>   | <b>Description de ce qui<br/>doit être observé</b>  | <b>Indicateur<br/>Quelle information</b>  | <b>Source<br/>Où trouver l'information</b>  |
|--------------|--|---|---|---|
|              | 6. Est-ce que les travaux prévus contribuent clairement à l'obtention des résultats ministériels (PPAR, RPAR, Conseil) et à l'exécution des priorités du Conseil?  | Le programme est adapté aux résultats ministériels et aux priorités du Conseil.   | Démonstration de liens directs entre les résultats du programme et ceux du Conseil et du Ministère          | <ul style="list-style-type: none"> <li>• PPAR/RPAR/Conseil, priorités du Conseil</li> <li>• Documentation du programme</li> </ul> |
|              | 7. Est-il nécessaire d'apporter des changements pour assurer une harmonisation avec les priorités ministérielles actuelles ainsi qu'avec le CCDE? Dans l'affirmative, est-ce que le programme (PPAR) et ses activités sont en mesure de prendre en compte de tels changements [p. ex. mécanismes]? | Se reporter aux réponses des questions 1 et 6. La justification du programme tient compte des changements nécessaires, s'il y a lieu. | Démonstration du besoin de changement et réponse du programme   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• PPAR/RPAR/Conseil</li> <li>• Entrevues</li> </ul>  |
|              | 8. Les PPAR compris dans le RPAR doivent-ils tous exister?   | Chaque PPAR est lié à son RPAR selon une raison d'être explicite et satisfaisante.  | Démonstration du besoin d'une série de PPAR au sein d'un RPAR; lien explicite entre chaque PPAR et son RPAR | <ul style="list-style-type: none"> <li>• PPAR/RPAR/Conseil</li> <li>• Entrevues</li> </ul>  |
|              | 9. Quels sont les programmes actuels qui sont étroitement reliés et comment fait-on pour éviter le double emploi et assurer une complémentarité (y compris les programmes non fédéraux)?   | L'exécution du programme ne fait pas double emploi avec d'autres programmes.  | Analyse de programmes comparables, quant au double emploi et à la complémentarité                           | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Rapports sur la conception du programme</li> <li>• Entrevues</li> </ul>                  |

| <b>Enjeu</b>       | <b>Question<br/>(les sept questions<br/>de l'examen des<br/>dépenses figurent en<br/>gras)</b>  | <b>Description de ce qui<br/>doit être observé</b>   | <b>Indicateur<br/>Quelle information</b>   | <b>Source<br/>Où trouver l'information</b>  |
|--------------------|---|--|--|---|
| <b>Succès</b>      | 10. Que s'est-il passé à cause de ce programme? Des résultats ont-ils été obtenus grâce à ce programme? Quels en sont les effets sur l'environnement?                               | Le programme a produit des résultats.  | Documentation des extraits; la documentation fait état des effets du programme   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Documentation du programme</li> <li>• Rapports périodiques d'avancement</li> <li>• Enquêtes auprès des intervenants/ partenaires</li> </ul>  |
|                    | 11. Quelles sont les conséquences pour la croissance économique et la compétitivité du Canada?  | Ce programme peut avoir des répercussions sur la croissance économique et la compétitivité du Canada.  | Les rapports économiques démontrent les liens entre ce programme environnemental et la croissance économique et la compétitivité, plus particulièrement la valeur du capital naturel et des écoservices  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Rapports économiques; statistiques trimestrielles; rapports de la Banque du Canada; RMR, PPAR, RPAR, requête au CT</li> </ul>  |
|                    | 12. Y a-t-il eu des résultats inattendus, positifs ou négatifs, que l'on peut attribuer au programme? Si oui, comment ont-ils été traités?  | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Il existe des résultats inattendus que l'on peut attribuer au programme.</li> <li>• Des mesures sont prises pour traiter les résultats inattendus.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Présence d'effets supérieurs à ceux exposés dans les résultats attendus de la conception et de l'exécution du programme</li> <li>• La direction détermine les mesures à prendre, compte tenu des résultats imprévus, en maximisant les aspects positifs et en atténuant les aspects négatifs</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Enquête auprès des partenaires/ intervenants</li> <li>• Entrevues auprès de la direction du programme</li> <li>• Examen des procès-verbaux des réunions des responsables du programme; correspondance</li> </ul> |
| <b>Rentabilité</b> | 13. Y a-t-il de meilleurs moyens d'atteindre les résultats? A-t-on considéré d'autres programmes ayant pu permettre d'atteindre ces objectifs et d'obtenir les retombées attendues? | D'autres méthodes de prestation ont été analysées.   | Démonstration d'une analyse des diverses options/possibilités d'exécution  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Rapports sur la conception du programme; études de cas</li> <li>• Direction du programme</li> </ul>  |

| <b>Enjeu</b> | <b>Question<br/>(les sept questions<br/>de l'examen des<br/>dépenses figurent en<br/>gras)</b>  | <b>Description de ce qui<br/>doit être observé</b>   | <b>Indicateur<br/>Quelle information</b>  | <b>Source<br/>Où trouver l'information</b>   |
|--------------|---|--|---|--|
|              | <b>14. Efficacité – Si le programme ou l'activité continue, comment peut-on améliorer son efficacité?</b>   | Il y a des possibilités d'accroître l'efficacité du programme ou de l'activité.  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Démonstration d'une analyse des coûts engagés au fil du temps dans l'exécution du programme</li> <li>• Démonstration d'une analyse du profil des coûts du programme</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Analyse des coûts au fil du temps</li> <li>• Détails des coûts (salaires, frais d'exploitation, etc.)</li> <li>• Documentation sur la conception du programme; autre documentation</li> </ul> |
|              | 15. Le programme devrait-il comporter un élément de recouvrement des coûts? Si oui, cet élément est-il compris?   | Fourniture de biens/services personnalisés à des clientèles particulières. Un mécanisme de recouvrement des coûts est en place, s'il y a lieu. | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Démonstration d'une analyse de la portée/des extrants</li> <li>• Démonstration de la préparation d'une analyse financière/de rapports sur le recouvrement des coûts</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Rapports financiers du programme</li> <li>• Documentation des mécanismes de recouvrement des coûts, documentation du programme, entrevues sur le programme</li> </ul>                         |
|              | <b>16. Optimisation des ressources – Les contribuables canadiens obtiennent-ils le maximum de valeur de leurs impôts? Le programme ou l'activité est-il rentable?</b>                       | Le programme montre qu'il optimise les ressources.   | Démonstration d'une analyse des coûts et des impacts du programme dans sa conception et sa prestation   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Analyse/rentabilité</li> <li>• Rapports financiers du programme, documentation du programme</li> </ul>  |
|              | <b>17. Capacité financière – Avons-nous les moyens de payer pour l'ensemble des programmes ou des activités? Dans la négative, quels programmes ou activités devrait-on laisser tomber?</b> | Le programme est abordable et il n'est pas nécessaire d'en abandonner des parties.   | Documentation des options/possibilités d'exécution; le coût du programme est confronté à celui de programmes comparables  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Rapports sur la conception du programme</li> <li>• Études de cas</li> <li>• Entrevues</li> </ul>  |

| <b>Enjeu</b>                    | <b>Question<br/>(les sept questions<br/>de l'examen des<br/>dépenses figurent en<br/>gras)</b>  | <b>Description de ce qui<br/>doit être observé</b>  | <b>Indicateur<br/>Quelle information</b>  | <b>Source<br/>Où trouver l'information</b>  |
|---------------------------------|---|---|---|---|
| <b>conception et prestation</b> | 18. Le programme définit-il clairement ses réalisations et ses résultats attendus?  | Les résultats attendus et les produits livrables sont clairement identifiés.  | Démonstration des produits livrables et des résultats prévus du programme   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• PPAR/RPAR/Conseil</li> <li>• Plans; rapports; plans de travail; requêtes au CT</li> </ul>                            |
|                                 | 19. Les activités et les extraits du programme sont-ils conformes à son mandat et liés de façon plausible aux résultats pour ce qui est de la clarté et de l'attribution? | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Les activités et les extraits sont liés au mandat et aux résultats.</li> <li>• L'attribution de résultats au programme est plausible.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Documentation décrivant le programme et les liens entre son mandat, ses activités, ses extraits et ses résultats</li> <li>• Documentation sur la conception du programme; liens de causalité dans le modèle logique</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• PPAR/RPAR/Conseil</li> <li>• Documentation sur la conception du programme</li> </ul>                                 |
|                                 | 20. Y a-t-il des processus décisionnels assurant que les secteurs de la plus haute importance sont pris en compte dans la répartition des ressources (priorités)?         | La répartition des ressources est fondée sur l'ordre d'importance et les priorités.   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Un processus de sélection des secteurs d'importance est appliqué</li> <li>• Les critères devant servir à évaluer la priorité des propositions et à allouer les ressources en conséquence sont appliqués</li> </ul>             | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Documentation – procès-verbaux; rapports; plans; profil de risques de l'organisation</li> <li>• Entrevues</li> </ul> |
|                                 | 21. Comment les risques ont-ils été abordés? A-t-on élaboré une stratégie de gestion des risques? Cette stratégie est-elle adéquate?                                      | Les risques sont abordés et gérés adéquatement.   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Les risques sont cernés et font l'objet de stratégies d'atténuation</li> <li>• Il existe une solide stratégie de gestion des risques</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• PPAR/RPAR/Conseil</li> <li>• Évaluations des risques; CVAR; profil de risques de l'organisation</li> </ul>           |

| <b>Enjeu</b> | <b>Question<br/>(les sept questions<br/>de l'examen des<br/>dépenses figurent en<br/>gras)</b>  | <b>Description de ce qui<br/>doit être observé</b>  | <b>Indicateur<br/>Quelle information</b>   | <b>Source<br/>Où trouver l'information</b>   |
|--------------|---|---|--|--|
|              | 22. A-t-on fait une analyse claire et convaincante des exigences en matière de capacité? Les propositions d'amélioration de la capacité sont-elles bel et bien justifiées?  | Les exigences en matière de capacité sont reconnues; les demandes d'accroissement des capacités sont bien justifiées. | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Démonstration que les capacités du programme correspondent à ses critères de conception et d'exécution</li> <li>• Démonstration de l'analyse du besoin d'accroître les capacités du programme</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• PPAR/RPAR/Conseil</li> <li>• Documentation; requête au CT; CGRR</li> </ul>  |
|              | 23. Existe-t-il un lien clair entre la conception du programme et les piliers du CCDE (prise de décisions, information, science et technologie, promotion du rendement et exécution et éducation et mobilisation)?  | La conception du programme prévoit des stratégies appropriées.  | L'application des piliers du CCDE à la conception du programme est clairement et explicitement démontrée   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• PPAR/RPAR/Conseil</li> <li>• Diaporamas sur les piliers du CCDE</li> <li>• Documentation sur la gestion du programme</li> <li>• Procès-verbaux des réunions décisionnelles de la direction</li> </ul> |
|              | 24. <b>Partenariat – Quelles activités ou quels programmes devrait-on transférer en tout ou en partie au secteur privé ou bénévole?</b> A-t-on considéré les possibilités de partenariat avec les collectivités, le secteur bénévole et le secteur privé? | Les partenariats ont été explorés de façon explicite et exhaustive.   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Présence de documentation que les parties intéressées participent; qu'elles fournissent des ressources au besoin; qu'elles contribuent à la planification</li> <li>• Les partenariats ont été analysés et choisis en toute connaissance de cause</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• PPAR/RPAR/Conseil</li> <li>• Enquêtes auprès des intervenants et des partenaires; examen des dossiers; rapports sur la conception du programme; entrevues</li> </ul>                                  |

| <b>Enjeu</b> | <b>Question<br/>(les sept questions<br/>de l'examen des<br/>dépenses figurent en<br/>gras)</b>   | <b>Description de ce qui<br/>doit être observé</b>   | <b>Indicateur<br/>Quelle information</b>  | <b>Source<br/>Où trouver l'information</b>   |
|--------------|--|--|---|--|
|              | 25. Le programme (ou l'activité) est-il fidèle à sa propre approche (le programme a-t-il été exécuté comme il avait été conçu)?  | Le programme, dans son exécution, est conforme à son approche ou à sa méthodologie telle qu'elle a été définie.  | La conception du programme correspond à son exécution; tous écarts sont documentés et bien justifiés    | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Rapports sur la conception du programme</li> <li>• Gestion du programme</li> <li>• Requête au CT</li> </ul>                   |
|              | 26. Est-ce que le personnel de gestion et d'exécution d'Environnement Canada et les partenaires d'EC, soutiennent les buts et les objectifs du programme?  | Le personnel du programme et leurs partenaires d'exécution sont en phase et à l'aise avec la conception et l'exécution du programme et y accordent leur appui. | Démonstration des points de vue du personnel/des partenaires sur la conception/l'exécution du programme | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Entrevues avec le personnel et les partenaires</li> </ul>   |
|              | 27. Existe-t-il une structure établie qui assure une gestion souple et qui soutient logiquement l'atteinte des buts et des objectifs?  | La structure de gestion du programme en soutient l'exécution.  | La structure de gestion du programme en soutient l'exécution  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Documentation du programme</li> <li>• Procès-verbaux des réunions sur la gestion du programme</li> <li>• Entrevues</li> </ul> |
|              | 28. Le rendement fait-il l'objet d'une surveillance et de rapports exhaustifs, qui permettent au personnel de gestion et d'exécution d'exercer ses responsabilités et de démontrer les résultats obtenus?              | Des processus de mesure du rendement et de rapport permettent de surveiller les activités du programme.  | Un système d'information sur la mesure du rendement a été implanté et est utilisé                       | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Système d'information de gestion sur le rendement</li> <li>• Entrevues</li> </ul>   |
|              | 29. Qui est responsable du programme? Est-ce que les rôles et les responsabilités de tous les groupes concernés sont clairs? Y a-t-il un cadre de responsabilisation adéquat (p. ex. pour les ententes multipartites)? | La structure de gestion du programme est bien définie.   | Les rôles, les responsabilités et le cadre de responsabilisation sont clairs et adéquatement appliqués  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Documentation du programme</li> <li>• Procès-verbaux des réunions sur la gestion du programme</li> <li>• Entrevues</li> </ul> |

## Annexe 2

### Liste des personnes-ressources, par type

| Groupe   | Méthode appliquée    | N <sup>bre</sup> initialement prévu | N <sup>bre</sup> de personnes jointes | N <sup>bre</sup> de contacts noués avec succès |
|--|----------------------|-------------------------------------|---------------------------------------|--|
| Membres du SEPAR/RPAR/Conseil  | entrevue             | 4                                   | 4                                     | 3  |
| Personnel d'exécution et de gestion d'EC                                 | entrevue             | 15                                  | 28                                    | 22   |
| Partenaires signataires  | entrevue             | 5                                   | 4                                     | 4  |
| Industrie  | entrevue             | 10                                  | X <sup>14</sup>                       | 0  |
| Premières Nations  | entrevue             | 15                                  | 17                                    | 7  |
| Gouvernement local   | enquête              | 30                                  |                                       | Changé pour huit entrevues                     |
| Gouvernement local   | entrevue             | 15                                  | 15                                    | 8  |
| OENG   | entrevue             |                                     |                                       | 5  |
| OENG   | enquête              | 20                                  |                                       | Changé pour cinq entrevues                     |
| Partenaires du projet et exploitants/associations de petites entreprises | groupe de discussion | 50                                  | 14                                    | 10   |
| Chefs d'équipe de projet   | enquête              | 35                                  | 27                                    | 19   |

#### PROBLÈMES D'ÉCHANTILLONNAGE

Elevate Consulting a eu de la difficulté à joindre suffisamment d'intervenants en raison d'un manque d'information accessible, exacte et facilement disponible sur les personnes-ressources, ce qui lui aurait permis de constituer l'échantillonnage nécessaire à toutes les méthodologies proposées. Pour cette raison, certaines des techniques initialement prévues (enquêtes, groupes de discussion) n'ont pu être appliquées de façon valide ou ont été limitées dans leur portée. En pratique cependant, de nombreux obstacles ont entravé la formation des cohortes de répondants qui devaient représenter le gouvernement local, les organisations non gouvernementales et l'industrie dans la réalisation des entrevues et des enquêtes et dans la consultation des groupes de discussion. En outre, le système d'information de gestion ne récolte ni ne produit d'information sur les personnes-ressources des partenaires. Il faut donc constituer ces cohortes à partir des noms suggérés par les chefs d'équipe de projet, puisqu'ils sont les seuls détenteurs de cette information. De plus, les réponses aux messages vocaux et aux courriels ont été extrêmement lentes à obtenir. Pour toutes ces raisons, il a fallu consacrer beaucoup de temps à tenter de communiquer avec les répondants et à obtenir des suggestions de noms. » Une bonne partie de l'information fournie à l'appui de l'évaluation était périmée ou inexacte. C'est particulièrement évident dans le cas du système d'information de gestion. En particulier, nous avons rencontré un nombre sensiblement moindre de chefs d'équipe de projet « distincts » responsables de projets achevés ou en cours. Même si la liste initiale de chefs d'équipe de projet comptait bien au-delà d'une centaine de noms, il y en avait en fin de compte tout au plus 35, ce qui entravait la possibilité de constituer les échantillons devant servir à la réalisation des enquêtes et des entrevues et à la formation des groupes de discussion et d'organiser des entrevues avec des représentants du gouvernement local des

<sup>14</sup> Aucun nom n'a été suggéré par Environnement Canada (BCBG) ou par les chefs d'équipe de projet.

Premières Nations et des partenaires non gouvernementaux. Seulement 19 chefs d'équipe de projet ont participé à l'enquête, alors qu'on en prévoyait 30. En outre, certaines méthodologies n'ont pu être utilisées en raison du faible nombre de noms suggérés par les chefs d'équipe de projet. Même si l'on a dûment expédié des questionnaires d'enquête au gouvernement local et aux organisations environnementales non gouvernementales, on n'a reçu respectivement que cinq et quatre questionnaires remplis, ce qui n'est pas assez pour tirer des constatations valides et fiables. Pour cette raison, les résultats de ces deux enquêtes n'ont pas été inclus dans le rapport. En outre, le faible nombre de noms suggérés n'a pas permis de faire le nombre ciblé d'entrevues auprès des représentants du gouvernement local, des organisations non gouvernementales et de l'industrie. En fait, aucune personne-ressource de l'industrie n'a pu être atteinte. Au départ du projet, on prévoyait former cinq groupes de discussion constitués d'une cinquantaine de partenaires; cependant, faute de participants, on s'est résigné à former un seul groupe de dix personnes.

## Annexe 3

### Liste sommaire des cotes obtenues, par question

On trouvera ci-dessous un tableau indiquant les cotes individuelles données quant à la question de savoir si les constatations révèlent l'absence de problème majeur (√), la présence d'un problème mineur (○) ou la présence d'un problème majeur (☒).

Sur les 28 questions figurant dans le cadre d'évaluation, huit n'ont mis au jour aucun problème, neuf ont révélé un problème mineur et onze ont décelé un problème majeur.

| N° de la question | Pas un          | Petit    | Gros      |
|-------------------|-----------------|----------|-----------|
|                   | <b>Problème</b> |          |           |
| 1                 | √               |          |           |
| 2                 | √               |          |           |
| 3                 | √               |          |           |
| 4                 |                 | ○        |           |
| 5                 | √               |          |           |
| 6                 | √               |          |           |
| 7                 |                 | ○        |           |
| 8                 |                 |          | ☒         |
| 9                 |                 |          | ☒         |
| 10                |                 | ○        |           |
| 11                |                 | ○        |           |
| 12                |                 | ○        |           |
| 13                |                 |          | ☒         |
| 14                | s.o.            | s.o.     | s.o.      |
| 15                |                 |          | ☒         |
| 16                |                 | ○        |           |
| 17                |                 |          | ☒         |
| 18                |                 |          | ☒         |
| 19                |                 |          | ☒         |
| 20                |                 | ○        |           |
| 21                |                 |          | ☒         |
| 22                | √               |          |           |
| 23                |                 |          | ☒         |
| 24                |                 |          | ☒         |
| 25                | √               |          |           |
| 26                |                 | ○        |           |
| 27                |                 |          | ☒         |
| 28                |                 | ○        |           |
| 29                | √               |          |           |
| <b>TOTAL</b>      | <b>8</b>        | <b>9</b> | <b>11</b> |

## Annexe 4

# Processus suivi pour approcher les personnes-ressources

### Lettre d'invitation

Partenaires officiels et officieux des projets du PABG — Personnes interviewées

Adresse

Monsieur, Madame

Objet : Évaluation du Plan d'action du bassin de Georgia

Nous souhaitons par la présente vous inviter à participer à une entrevue, qui nous aidera à évaluer le Plan d'action du bassin de Georgia (PABG). La société Elevate Consulting, qui a été mandatée par Environnement Canada pour mener cette évaluation, aimerait grandement connaître votre point de vue en tant que partenaire d'un projet du PABG.

Comme vous le savez, le PABG est un programme conjointement mis en œuvre par les autorités fédérales, provinciales, locales et autochtones, pour renforcer la capacité collective de protection et de restauration de la santé de l'écosystème du bassin de Georgia et œuvrer de concert à la promotion de l'économie et au mieux-être de la population humaine. Environnement Canada s'est engagé à mener une évaluation formative de mi-parcours (2005-2006), principalement pour évaluer le degré d'implantation du PABG et si ce dernier fonctionne avec toute l'efficacité et l'efficience possibles, considérant l'évolution de son cadre stratégique et budgétaire.

Elevate Consulting a été chargée par Environnement Canada de mener cette évaluation, et nous vous serions extrêmement reconnaissants de bien vouloir nous faire part de vos opinions. Notre évaluation reposera sur des données recueillies à partir de diverses sources : entrevues, groupes de discussion, enquêtes, études de cas, revue de la documentation du programme.

Notre entrevue avec vous devrait durer entre 45 et 60 minutes. Vous trouverez ci-joint les questions d'entrevue, pour que vous puissiez les examiner à l'avance. Bien entendu, votre participation est volontaire et toute information communiquée demeurera strictement confidentielle. Toutes les informations ne seront divulguées que sous forme sommaire, sans qu'on puisse les relier aux commentaires individuels.

Si vous avez des questions au sujet de l'évaluation, veuillez communiquer avec Mary Beth Bérubé, gestionnaire du PABG, au 604-713-9528 ou à [mary.beth.berube@ec.gc.ca](mailto:mary.beth.berube@ec.gc.ca). Nous communiquerons avec vous sous peu pour fixer un rendez-vous d'entrevue. D'ici là, nous vous prions d'accepter nos remerciements anticipés et vous prions d'agréer, Monsieur/Madame, nos salutations distinguées.

Bruce MacInnis

Elevate Consulting

## Processus de suivi

Considérant l'expérience antérieure d'Elevate et la volonté de Mary Beth de nous seconder dans ce dossier, je propose de suivre le processus suivant pour les personnes dont on nous a suggéré le nom comme personne-ressource.

- Un courriel de la part d'Elevate, suivi d'un appel téléphonique visant à confirmer la réception du courriel.
- Après deux jours, s'il n'y a pas de réponse, envoi par Elevate d'un courriel de rappel, avec c.c. à Mary Beth.
- Mary Beth pourrait alors en profiter pour téléphoner à la personne en question et lui demander d'appeler Jess pour a) fixer un rendez-vous d'entrevue; ou b) lui indiquer pourquoi un rendez-vous ne peut être fixé. (Je crois qu'il est important de faire une distinction entre les personnes qui connaissent mal le programme et celles qui sont simplement non disponibles, en déplacement, etc.).
- Si Jess n'a pas reçu de réponse dans les deux jours ouvrables, Mary Beth enverra alors un courriel (avec c.c. à Elevate) ainsi rédigé :

Je ne souhaite pas accaparer indûment votre temps. Comme vous avez récemment décidé de ne pas participer à l'évaluation du Plan d'action du bassin de Georgia, je vous prierais de préciser si :

- a) vous avez décliné parce que vous ne reconnaissez pas le PABG ou que votre projet n'est pas, à votre avis, relié au PABG ou
- b) vous n'êtes tout simplement pas intéressé à participer à l'évaluation, mais vous pouvez avoir un lien avec le PABG.

Je prierais chacun d'entre vous de répondre à ce message, en indiquant simplement a) ou b) dans le sujet du courriel. J'apprécie sincèrement votre collaboration.

Veillez agréer, Monsieur, Madame, ...