



Évaluation du Fonds national de conservation des milieux humides

Juillet 2018

① Le Fonds national de conservation des milieux humides prendra fin le 31 mars 2019. Environnement et Changement climatique Canada (ECCC) continuera son engagement relativement à la conservation et à la protection des zones humides à travers le pays par le biais du Plan nord-américain de gestion de la sauvagine et de la Convention de Ramsar sur les zones humides. De plus, ECCC continue d'offrir du financement à des groupes, organisations et particuliers, par le biais de divers programmes, pour des projets d'action locale qui protègent ou conservent notre environnement naturel, y compris les zones humides. Vous trouverez des détails sur ces divers programmes, y compris le genre d'activités admissibles, sur la page Web [Programmes de financement pour l'environnement](#). ECCC continuera aussi à verser les recettes de la vente du Timbre sur la conservation des habitats à Habitat faunique Canada pour la mise en œuvre de projets portant sur la restauration des milieux humides terrestres. Les leçons retenues contenues dans ce rapport ont été prises en compte lors de la mise en œuvre du Fonds de la nature du Canada.

N° de cat. : En4-344/2018F-PDF
ISBN : 978-0-660-27970-1

À moins d'avis contraire, il est interdit de reproduire le contenu de cette publication, en totalité ou en partie, à des fins de diffusion commerciale sans avoir obtenu au préalable la permission écrite de l'administrateur du droit d'auteur d'Environnement et Changement climatique Canada. Si vous souhaitez obtenir du gouvernement du Canada les droits de reproduction du contenu à des fins commerciales, veuillez demander l'affranchissement du droit d'auteur de la Couronne en communiquant avec :

Environnement et Changement climatique Canada
Centre de renseignements à la population
7^e étage, édifice Fontaine
200, boulevard Sacré-Cœur
Gatineau (Québec) K1A 0H3
Téléphone : 819-997-2800
Ligne sans frais : 1-800-668-6767 (au Canada seulement)
Courriel : ec.enviroinfo.ec@canada.ca

© Sa Majesté la Reine du chef du Canada, représentée par la ministre de l'Environnement et du Changement climatique, 2018

Also available in English

Remerciements

L'équipe du projet d'évaluation tient à remercier les personnes qui ont contribué à ce projet. En particulier, nous aimerions souligner la contribution des membres du Comité d'évaluation, ainsi que les personnes interrogées, qui ont fourni des idées et des commentaires essentiels à la présente évaluation.

L'évaluation a été menée conformément à la [Politique sur les résultats](#) du Conseil du Trésor (CT) de 2016. Elle a été identifiée dans le Plan intégré de vérification et d'évaluation axé sur les risques de l'année financière 2016 à 2017.

Le présent rapport a été approuvé par les administrateurs généraux d'Environnement et Changement climatique Canada le 20 juillet 2018. Il est disponible dans les deux langues officielles sur le site Web d'Environnement et Changement climatique Canada.

Le présent rapport a été rédigé par la Division de l'évaluation de la Direction générale de l'audit et de l'évaluation.

Table des matières

| | |
|--------------------------------------------------|----|
| Sommaire..... | i |
| 1. Introduction..... | 1 |
| 2. Contexte..... | 1 |
| 3. Principales constatations | 4 |
| 3.1 Objectifs du programme..... | 4 |
| 3.2 Efficacité..... | 10 |
| 4. Conclusions et leçons retenues | 14 |
| 4.1 Conclusions..... | 14 |
| 4.2 Leçons retenues | 15 |
| 5. Réponse de la direction..... | 16 |
| Annexe A : Description du programme | 18 |
| Annexe B : Résultats attendus du programme | 20 |
| Annexe C : Stratégie d'évaluation..... | 21 |
| Annexe F : Documents de référence | 24 |

Liste des figures et des tableaux

Figure 1 : Programme de partenariats pour la conservation des habitats..... 3

Tableau 1 : Dépenses du Fonds national de conservation des milieux humides..... 3

Sigles et abréviations

| | |
|--------|--------------------------------------------------------|
| AM | Autres ministères |
| CDB | Convention sur la diversité biologique |
| CT | Conseil du Trésor |
| DIOR | Direction de l'intendance et des opérations régionales |
| ECCC | Environnement et Changement climatique Canada |
| FAEP | Fonds autochtone pour les espèces en péril |
| FNCMH | Fonds national de conservation des milieux humides |
| HFC | Habitat faunique Canada |
| LGFP | Loi sur la gestion des finances publiques |
| M et C | Modalités et conditions |
| PCH | Partenariats pour la conservation des habitats |
| PCN | Plan de conservation national |
| PCZN | Programme de conservation des zones naturelles |
| PIH | Programme d'intendance des habitats |
| PNAGS | Plan nord-américain de gestion de la sauvagine |
| S et C | Subventions et contributions |
| SCF | Service canadien de la faune |

Sommaire

Le Canada abrite environ le quart de tous les milieux humides mondiaux restants. Ces écosystèmes diversifiés fournissent des services et des fonctions importants comme la séquestration du carbone, le contrôle des inondations et l'habitat faunique.

Le Fonds national de conservation des milieux humides (FNCMH) est un investissement de 50 millions de dollars pour appuyer les activités de conservation des milieux humides au Canada. Cette initiative axée sur des demandes fournit du financement à un large éventail de groupes pour des projets liés à la restauration, à l'amélioration, à l'intendance et à l'évaluation ou à la surveillance scientifique des milieux humides. Le FNCMH est l'un des sept volets du Programme de partenariats pour la conservation des habitats (PCH) d'Environnement et Changement climatique Canada (ECCC).

Le présent rapport communique les résultats de l'évaluation du FNCMH. L'évaluation a été menée par la Direction générale de l'audit et de l'évaluation d'ECCC au cours de l'année financière (AF) 2017 à 2018 et couvrait la période allant de l'AF 2014 à 2015 à l'AF 2017 à 2018.

Au cours de l'AF 2017 à 2018, dans le but d'assurer qu'ECCC respecte ses priorités de la façon la plus efficace possible, le Ministère a entrepris un examen de ses programmes de subventions et de contributions (S et C). En conséquence, le Ministère a réaffecté une partie de ses fonds, y compris les sommes réservées pour le FNCMH, à d'autres priorités ministérielles clés, comme les espèces en péril. En février 2018, ECCC a annoncé son intention de ne pas financer de nouveaux projets dans le cadre du FNCMH et n'a pas tenu d'appel de propositions de projet. Le FNCMH continuera de financer l'achèvement de 55 projets en cours déjà approuvés pour l'AF 2018 à 2019.

Comme le FNCMH prendra fin en 2019, l'équipe d'évaluation a examiné les éléments de l'initiative qui ont bien fonctionné et ceux qui pourraient être améliorés. Bien que le présent rapport ne présente aucune recommandation, l'équipe d'évaluation a développé des leçons retenues pour éclairer la conception et la réalisation d'initiatives futures semblables.

Principales constatations

Dans l'ensemble, le FNCMH a permis de réaliser des progrès dans la restauration et l'amélioration des milieux humides dégradés, et les projets ont généralement permis d'atteindre les objectifs énoncés. Les projets de restauration et d'amélioration des milieux humides financés par le FNCMH ont apporté des avantages à la biodiversité, aux habitats et à la faune, y compris, dans certains cas, les espèces en péril, en plus de fournir d'autres services écosystémiques, comme l'amélioration de la qualité de l'eau, l'atténuation des changements climatiques et l'adaptation à ceux-ci. Le FNCMH a également permis d'établir des partenariats et de sensibiliser les Canadiens et les Canadiennes à la conservation des milieux humides.

De plus, le financement du FNCMH a aidé à renforcer les capacités, facilité le transfert des connaissances et mobilisé un ensemble diversifié de groupes d'intervenants comme les organisations non gouvernementales, les offices de protection de la nature, les municipalités, les

provinces et territoires et les communautés autochtones. De plus, les données probantes indiquent que les projets financés par le Fonds auront des répercussions positives au fil du temps, puisque certains projets ou activités se poursuivent au-delà de la période de financement. La restauration et l'amélioration des milieux humides entraînent des changements à long terme pour l'environnement. Bien que des milieux humides dégradés aient été restaurés et améliorés, il n'a pas été possible d'évaluer le niveau global de réussite du FNCMH parce qu'il n'y avait pas de résultats escomptés ou de cibles mesurables.

Le FNCMH a démontré son efficacité dans le processus de demande, le choix de propositions de qualité, le soutien de la mise en œuvre des projets, l'administration globale et la mobilisation de fonds. Les retards des appels de propositions et des approbations de projet ont été signalés comme étant un facteur d'inefficacité clé. Cela a entraîné des incertitudes et des répercussions sur le projet comme, par exemple, perte de saison opérationnelle, retards dans l'obtention des autorisations et des permis requis pour achever les projets, répercussions sur les partenariats et perte des fonds de contrepartie.

L'équipe d'évaluation a tenté de comprendre la valeur globale des efforts du FNCMH en fonction des biens et services que ces écosystèmes représentent. Bien que les valeurs varient selon le site et l'emplacement du milieu humide, aucune des estimations observées dans plusieurs études n'était inférieure à 4 000 \$ l'hectare.

Leçons retenues

À l'aide de l'analyse des renseignements recueillis durant le projet d'évaluation, l'équipe d'évaluation a préparé deux grandes leçons retenues pour aider à éclairer la conception et la réalisation d'initiatives semblables à l'avenir.

Mesure du rendement

L'élaboration et la mise en œuvre d'une stratégie de mesure du rendement, assorties de résultats et de cibles attendus, permettront au programme de faire le suivi de tous ses résultats attendus.

- **Suggestion de stratégie à examiner :** Énoncer clairement les résultats attendus et des cibles réalistes et pertinentes afin que les progrès puissent être évalués au fil du temps.

Durabilité des gains de conservation

La mise en place de mécanismes de soutien appropriés est essentielle pour assurer la durabilité à long terme des gains de conservation.

- **Suggestions de stratégies à examiner :**
 - Dans le cadre des programmes de conservation existants, prévoir un volet de financement réservé à la restauration et à la mise en valeur des milieux humides qui soutient un vaste éventail de milieux humides (par exemple, pas seulement l'habitat des espèces en péril ou de la sauvagine migratrice).

- Appuyer les projets qui favorisent l'intendance à long terme des milieux humides.
- Appuyer les activités scientifiques qui peuvent contribuer à l'amélioration de la base de connaissances et éclairer les décisions concernant les enjeux en cours, comme la façon de gérer efficacement les menaces que représentent les espèces envahissantes.

Processus de demande de financement

L'élaboration et la mise en œuvre d'un processus de demande qui comportent un calendrier réaliste et un processus d'approbation en temps opportun sont essentielles à la mise en œuvre du projet. Les informateurs clés et les répondants au sondage ont souligné diverses stratégies de financement visant à améliorer l'efficacité de l'exécution des programmes pour des initiatives futures semblables.

- **Suggestions de stratégies à examiner :**
 - Fournir un soutien à un large éventail de types de demandeurs comme, par exemple, des organisations non gouvernementales et des groupes communautaires;
 - Modifier le calendrier des appels de propositions et des approbations de financement pour qu'ils coïncident avec le travail saisonnier ou pour permettre la présentation de demandes tout au long de l'année, pour que les demandeurs puissent recevoir une rétroaction avant les dates limites et les décisions finales;
 - Inclure une certaine souplesse dans les ententes de financement, comme ajuster les limites de financement, afin d'appuyer des projets suffisamment importants pour faire une différence, encourager les demandeurs à poursuivre des projets pluriannuels, permettre une certaine souplesse dans la sélection de l'emplacement après l'approbation d'un projet pour tenir compte des considérations sur le terrain et examiner des façons de répondre au besoin de transférer des fonds entre les exercices financiers en raison d'événements imprévus.
 - Chercher des moyens d'accroître la coordination entre les divers niveaux d'approbation (fédéral, provincial, territorial et municipal) et de simplifier les processus d'autorisation et d'octroi de permis, afin de réduire les retards de mise en œuvre des projets.

Production de rapports

Un processus simple et convivial de production de rapports de projet est requis afin de pouvoir démontrer une saine gestion des fonds publics et la responsabilisation.

- **Suggestions de stratégies à examiner :** Simplifier les exigences en matière de rapports financiers et offrir des options pour des rapports en ligne conviviaux. De plus, des webinaires ou des manuels conviviaux pourraient aider les bénéficiaires à produire les rapports requis. Ces outils pourraient aussi être utiles lorsqu'il s'agit d'autres aspects comme le processus de demande de financement et la gestion de projet.

1. Introduction

Le présent rapport vise à communiquer les constatations de l'évaluation du Fonds national de conservation des milieux humides (FNCMH), l'un des sept volets du Programme de partenariats pour la conservation des habitats (PCH) d'Environnement et Changement climatique Canada (ECCC).

L'évaluation a été menée par la Direction générale de l'audit et de l'évaluation d'ECCC au cours de l'année financière (AF) 2017 à 2018 et couvrait la période allant de l'AF 2014 à 2015 à l'AF 2017 à 2018. Elle comprend toutes les informations rapportées au 31 mars 2017.

Au cours de l'AF 2017 à 2018, afin d'assurer qu'ECCC respecte ses priorités de la façon la plus efficace possible, le Ministère a entrepris un examen de ses programmes de subventions et de contributions (S et C). En conséquence, le Ministère a réaffecté une partie de ses fonds, y compris les sommes réservées au FNCMH, à d'autres priorités ministérielles clés, comme les espèces en péril. En février 2018, ECCC a annoncé son intention de ne pas financer de nouveaux projets dans le cadre du FNCMH et n'a pas tenu d'appel de propositions de projet. Le FNCMH continuera de financer l'achèvement de 55 projets en cours déjà approuvés pour l'AF 2018 à 2019.

Comme le FNCMH prendra fin en 2019, l'équipe d'évaluation a examiné les éléments de l'initiative qui ont bien fonctionné et ceux qui pourraient être améliorés. Bien que le présent rapport ne présente aucune recommandation, l'équipe d'évaluation a développé des leçons retenues pour éclairer la conception et la réalisation d'initiatives futures semblables.

2. Contexte

Les milieux humides sont d'une importance capitale du point de vue écologique. Ils procurent d'énormes avantages, notamment en assurant un approvisionnement en eau stable et propre et en fournissant un habitat important à une grande variété d'espèces. Les milieux humides sont également importants pour la réduction des risques de catastrophe, en particulier face aux changements climatiques.

Avec 13 % de sa masse terrestre couverte de milieux humides, le Canada abrite environ 25 % des milieux humides restants dans le monde¹. En vertu de la Convention de Ramsar relative aux zones humides d'importance internationale, 37 [zones humides d'importance internationale](#) ont été désignées au Canada, couvrant plus de 13 millions d'hectares². Les milieux humides du Canada abritent plus de 155 espèces d'oiseaux, 45 espèces de sauvagines et 50 espèces de mammifères, dont beaucoup sont considérées comme des espèces en péril³. Il y a eu une perte considérable de milieux humides dans le sud du Canada, et la perte et la dégradation se poursuivent en raison d'une vaste gamme de facteurs et d'agents stressants. Les milieux humides situés près des zones urbaines

¹ [Biodiversité canadienne : état et tendances des écosystèmes en 2010](#), Biodivcanada.ca

² [Page du Canada](#) sur le site de Ramsar

³ [Évaluation du Programme de partenariats de conservation des habitats](#) (2018)

sont particulièrement menacés, puisque de 80 à 98 % des milieux humides d'origine ont été convertis à d'autres usages dans les grands centres urbains du Canada ou à proximité⁴.

La conservation des milieux humides est un domaine de responsabilité que se partagent les différents ordres de gouvernement (fédéral, provincial et territorial). Bien que les provinces et les territoires soient responsables au premier chef de la majeure partie du paysage qui englobe des milieux humides, les gouvernements collaborent à la conservation de la nature dans le cadre de la [Stratégie canadienne de la biodiversité](#) et des objectifs et des cibles connexes (voir l'[objectif 3](#)).

Fonds national de conservation des milieux humides

En 2014, reconnaissant le rôle vital et l'importance des milieux humides du Canada, le gouvernement du Canada a fait un investissement de 50 millions de dollars sur cinq ans dans le cadre du Plan de conservation national (PCN). Le but de cet investissement était d'appuyer les activités de conservation et de restauration des milieux humides terrestres partout au Canada, en mettant l'accent sur les paysages fonctionnels. Voir l'[annexe A](#) pour plus de détails sur le programme.

Quatre objectifs clés ont été établis pour le FNCMH :

- Restaurer les milieux humides dégradés ou perdus qui sont intégrés au sein de paysages exploités et habités, pour obtenir un gain net de superficie d'habitat de milieu humide;
- Améliorer les fonctions écologiques des milieux humides dégradés;
- Évaluer scientifiquement et surveiller les fonctions écologiques des milieux humides, ainsi que les biens et services qu'ils rendent, pour faciliter l'atteinte des objectifs susmentionnés de restauration ou d'amélioration des milieux humides;
- Encourager l'intendance des milieux humides du Canada par le secteur industriel, ainsi que l'intendance et l'appréciation des milieux humides par le public canadien.

Les principales activités de programme réalisées par ECCC à l'appui du FNCMH comprenaient la gestion du programme (administration, planification et communications), la publication d'appels de propositions, l'examen et l'approbation des demandes, la gestion des projets financés et la surveillance et la production de rapports.

Comme l'illustre la figure 1, le FNCMH est l'une des sept composantes du programme de PCH d'ECCC. Avant avril 2016, la surveillance générale et la plupart des aspects de l'exécution du programme de PCH, y compris l'administration du FNCMH, relevaient de la Division de la gestion de la conservation de l'habitat (maintenant la Division de l'intendance) du Service canadien de la faune (SCF). La responsabilité du FNCMH relève actuellement de la Direction de l'intendance et des opérations régionales (DIOR) du SCF. En avril 2016, le SCF a connu une période de réorganisation pour devenir une direction générale distincte plutôt qu'une direction de la Direction générale de l'intendance environnementale.

⁴ [Coup d'œil sur les constatations clés](#), Biodivcanada.ca

Figure 1 : Programme de partenariats pour la conservation des habitats

Au cours de la période de cinq ans allant de l'AF 2014 à 2015 à l'AF 2018 à 2019, ECCC a reçu 50 millions de dollars pour le FNCMH. On peut voir au tableau 1 les dépenses du FNCMH pour les trois premières années du programme. Les dépenses réelles pour l'AF 2017 à 2018 et l'AF 2018 à 2019 n'étaient pas disponibles au moment de la rédaction du présent rapport.

Tableau 1 : dépenses du Fonds national de conservation des milieux humides

| Ligne budgétaire | Réels | | | Total |
|--------------------|---------------------|----------------------|---------------------|----------------------|
| | AF 2014 à 2015 | AF 2015 à 2016 | AF 2016 à 2017 | |
| Salaires | 186 836 \$ | 389 433 \$ | 380 584 \$ | 956 853 \$ |
| RASE (20 %) | 37 367 \$ | 77 887 \$ | 76 117 \$ | 191 371 \$ |
| F et E | 49 432 \$ | 48 928 \$ | 78 398 \$ | 176 758 \$ |
| S et C | 5 491 386 \$ | 10 216 220 \$ | 9 393 014 \$ | 25 080 620 \$ |
| Total | 5 578 185 \$ | 10 732 468 \$ | 9 908 113 \$ | 26 405 602 \$ |

Source : Données financières d'ECCC

Le financement type des projets approuvés varie entre 50 000 \$ et 250 000 \$ par projet, avec un montant maximum type de 500 000 \$ par année par projet. Un projet d'envergure nationale a dépassé cette limite maximale pour une seule année du projet.

Au sujet de l'évaluation

L'évaluation a porté sur les activités menées de l'AF 2014 à 2015 à l'AF 2017 à 2018, ainsi que sur les réalisations des trois premières années (AF 2014 à 2015 à AF 2016 à 2017), pour lesquelles des

descriptions des résultats réels étaient disponibles. Toutes les activités de programme et les projets financés ont été inclus dans l'évaluation.

L'équipe d'évaluation a utilisé une méthode mixte intégrant des données quantitatives et qualitatives provenant des activités suivantes :

- Examen des documents;
- Examen des dossiers et données sur le rendement;
- Entrevues auprès des informateurs clés;
- Sondage en ligne auprès des demandeurs retenus et non retenus du FNCMH au cours des trois premières années de l'initiative .

Une description détaillée de la méthodologie d'évaluation se trouve à l'[annexe C](#).

3. Principales constatations

La présente section décrit en détail les constatations de l'évaluation liées à l'atteinte des objectifs du FNCMH (par exemple, la mesure dans laquelle la restauration, l'amélioration, l'évaluation scientifique et l'intendance des milieux humides ont été réalisées grâce au financement des projets) et la mesure dans laquelle l'initiative est mise en œuvre de manière économique et efficace.

3.1 Objectifs du programme

Constatations : Dans la plupart des cas, les objectifs du FNCMH ont été atteints. Les projets et les activités financés par le FNCMH ont permis de restaurer des milieux humides dégradés et d'améliorer les fonctions écologiques des milieux humides dégradés existants. Le financement du FNCMH a également appuyé des activités scientifiques qui ont permis d'accroître les connaissances sur les milieux humides. La plupart des projets financés comprenaient des activités visant à favoriser l'intendance des milieux humides. Comme l'initiative ne comportait pas de cibles précises, il n'a pas été possible d'évaluer la mesure dans laquelle les objectifs ont été atteints.

Le FNCMH est perçu comme jouant un rôle unique qui n'était pas comblé par d'autres programmes administrés par ECCC. En particulier, il s'agit de la seule initiative de financement axée sur des demandes qui porte spécifiquement sur les milieux humides dégradés et qui met l'accent sur les biens et services écologiques plutôt que sur l'habitat des espèces en péril ou sur les objectifs généraux en matière de biodiversité. Les demandeurs retenus et les principaux intervenants externes ont fait remarquer que sans le financement du FNCMH, leurs projets n'auraient pas été achevés ou auraient été grandement touchés. Parmi les demandeurs qui n'ont pas reçu de financement du FNCMH, 40 % ont indiqué qu'ils n'avaient pas mis en œuvre leur projet parce qu'il n'était pas financé et 23 % ont dit que le projet avait été mis en œuvre, mais que sa portée a été considérablement réduite. Parmi les demandeurs qui ont réalisé leurs projets sans le financement du FNCMH, la plupart ont reçu des fonds des gouvernements provinciaux ou territoriaux, d'établissements d'enseignement, de fondations, de particuliers et d'associations communautaires.

Bien que le FNCMH soit le seul mécanisme de financement qui cible expressément la conservation de tous les milieux humides, il existe un certain nombre d'autres programmes de financement de la conservation des habitats qui peuvent appuyer la conservation des milieux humides au Canada. Les autres programmes de financement d'ECCC qui pourraient appuyer la restauration, l'amélioration et la conservation des milieux humides comprennent le Programme d'intendance des habitats (PIH), le Plan nord-américain de gestion de la sauvagine (PNAGS), le Programme de conservation des zones naturelles (PCZN) et l'initiative du Timbre sur la conservation des habitats d'Habitat faunique Canada (HFC). Les intervenants externes considéraient que le FNCMH était complémentaire à ces autres programmes de financement, et non redondant.

Le FNCMH a favorisé les travaux consacrés aux milieux humides prioritaires en fonction de divers cadres de mesures de conservation prioritaires, notamment :

- les milieux humides d'importance provinciale;
- les plans d'aménagement des bassins hydrographiques;
- les zones d'habitat essentiel candidates, proposées et définitives dans la [Loi sur les espèces en péril](#), L.C. 2002, ch. 29;
- les habitats clés dans les régions de conservation des oiseaux;
- les secteurs prioritaires décrits dans les plans de mise en œuvre du Plan conjoint des habitats;
- la conformité avec les objectifs du PNAGS.

Des informateurs internes clés ont fait remarquer que le FNCMH a contribué à certains des résultats du programme de PCH⁵, en particulier :

Résultats immédiats :

- Les habitats prioritaires sont gérés de façon durable par les propriétaires fonciers, d'autres ministères et des organisations non gouvernementales.
- Les personnes et les organisations responsables de la gestion des terres adoptent des normes, des lignes directrices et des pratiques exemplaires pour maintenir et améliorer l'habitat faunique.
- Les publics cibles participent aux activités de conservation.

Résultat intermédiaire :

- L'habitat faunique est conservé par la population canadienne, d'autres ministères et des organisations non gouvernementales (l'intendance comprend les mesures volontaires prises sur les terres gérées par des particuliers et des organisations au profit des espèces ciblées et de leur habitat).

⁵ Les résultats des PCH ont été documentés dans l'[Évaluation du Programme de partenariats de conservation des habitats](#) (2018).

Environ les deux tiers des fonds alloués pendant la période d'évaluation ont été utilisés pour des activités d'amélioration et de restauration. Ces activités comprenaient l'enlèvement, la mise à niveau, la réparation ou l'installation d'infrastructures (par exemple, drains, modification de cours d'eau, contrôle de l'eau et clôture du bétail); la restauration des zones riveraines⁶; l'ensemencement et la plantation de végétation indigène; l'enlèvement de débris; et la gestion des espèces envahissantes.

Des informateurs clés internes et externes ont souligné le fait que les critères d'admissibilité très larges du FNCMH ont permis à plusieurs organisations communautaires de s'adonner à des activités de conservation de milieux humides. Des informateurs clés internes ont fait remarquer que les groupes partenaires ont été en mesure de mobiliser les propriétaires fonciers pour améliorer la réussite du projet, ce qu'ECCC et d'autres ministères ne peuvent pas faire. Des projets financés par le FNCMH étaient dirigés par 10 types de bénéficiaires distincts, y compris des offices de protection de la nature, les gouvernements provinciaux et territoriaux, des organisations et des communautés autochtones, les sociétés d'État provinciales et les particuliers. Toutefois, la majorité des projets étaient dirigés par des organisations non gouvernementales, lesquelles représentaient environ 75 % du financement des projets achevés. Ce groupe était également le plus important pour ce qui est des impacts et des résultats. Les personnes interrogées étaient d'avis que le FNCMH suscitait un nouvel intérêt pour la conservation des milieux humides parmi les groupes d'intervenants.

L'évaluation a révélé que les projets et les activités financés par l'entremise du FNCMH ont permis de restaurer des milieux humides dégradés et d'améliorer les fonctions écologiques des milieux humides dégradés existants. Par exemple, les données probantes obtenues grâce à l'examen des documents et des dossiers ont révélé qu'entre septembre 2014 et mars 2017, environ 25,5 millions de dollars en financement fédéral ont été alloués à 198 projets. Pendant cette même période, plus de 2 600 hectares de milieux humides et les milieux secs qui leur sont associés ont été restaurés, et plus de 340 000 hectares de milieux humides et les milieux secs qui leur sont associés ont été améliorés.

Le financement du FNCMH a également appuyé des activités scientifiques qui ont permis d'accroître les connaissances sur les milieux humides. La plupart des projets financés incluaient des activités visant à favoriser l'intendance des milieux humides.

Comme le FNCMH ne fixait pas de cibles précises, il n'a pas été possible d'évaluer dans quelle mesure les objectifs avaient été atteints. Les principaux intervenants ont fait remarquer qu'il serait avantageux de préciser les résultats et les cibles, parce que certains résultats sont perçus comme étant contradictoires. Par exemple, un résultat pour le FNCMH de restaurer autant d'habitats et de milieux humides que possible pourrait entrer en conflit avec un résultat visant à favoriser la participation générale des intervenants. Si l'objectif est de restaurer le plus de terres possible, certains informateurs étaient d'avis que le financement devrait être accordé à quelques bénéficiaires choisis qui entreprendraient alors des travaux à grande échelle. Cependant, si l'objectif est de rapprocher les Canadiens et les Canadiennes de la nature, il serait plus avantageux

⁶ Le terme « riverain » est un terme juridique et écologique utilisé pour désigner les « terres situées près d'une rivière ».

de permettre à un large éventail de groupes de demander du financement. De plus, parce qu'il est difficile de quantifier les besoins actuels en termes d'hectares perdus ou menacés de milieux humides au Canada, y compris leur importance écologique relative, il est difficile de déterminer l'ampleur de l'impact du FNCMH sur l'ensemble du paysage national.

Restauration

Les lignes directrices pour présenter une demande au FNCMH précisent que la priorité sera accordée aux projets dont l'objectif principal est la restauration de l'habitat des milieux humides, y compris les activités suivantes :

- la restauration des milieux humides perdus en raison du drainage ou des milieux gravement dégradés par l'activité humaine (par exemple, l'agriculture, le peuplement, l'exploitation minière et l'élimination des déchets);
- la lutte contre les espèces envahissantes pour générer des gains d'habitat;
- l'augmentation de la surface des milieux humides pour rétablir la connectivité dans l'environnement;
- l'expansion des complexes de milieux humides.

Le financement alloué aux activités de restauration représentait environ 30 % du financement du Fonds.

Les éléments probants obtenus de l'examen des dossiers et données sur le rendement indiquent que la restauration était un objectif principal pour un peu plus de la moitié des projets qui ont reçu du financement pendant la période d'évaluation. De plus, les résultats du sondage en ligne ont révélé que plus de 87 % des derniers projets en cours et terminés incluaient la restauration comme objectif principal ou secondaire. Sur les 150 projets faisant rapport au 31 mars 2017, plus de 2 600 hectares de milieux humides et d'habitats des milieux secs connexes ont été restaurés. Par exemple, ces projets ciblaient les zones où la perte ou la dégradation des milieux humides étaient élevées ou où le risque de perte d'autres milieux humides est élevé. Les répondants au sondage et les informateurs clés ont décrit les effets positifs des activités de restauration, y compris les avantages pour la biodiversité et la restauration ou l'augmentation des habitats naturels, ainsi que les avantages associés à la restauration des services et des fonctions écologiques, notamment l'amélioration de la qualité de l'eau et la création d'habitats pour les espèces en péril.

Amélioration des milieux humides

L'amélioration constituait également une priorité pour le FNCMH. Le financement alloué aux activités d'amélioration représentait environ 30 % du financement du FNCMH. Les activités d'amélioration ont eu une incidence sur la majeure partie des hectares touchés positivement par les projets financés par le FNCMH. Pour les projets faisant rapport au 31 mars 2017, les données du programme indiquent que plus de 340 000 hectares ont été améliorés.

Dans le sondage, plus de 92 % des projets financés mentionnés comprenaient des objectifs d'amélioration. De plus, pour environ 60 % de ces projets, les objectifs ont été jugés atteints dans une large mesure.

La majorité des projets financés qui comprenaient des objectifs d'amélioration les ont atteints. Les objectifs d'amélioration décrits par les répondants comprenaient l'amélioration des milieux humides existants dégradés par l'élimination des espèces envahissantes, la plantation de végétation indigène, la modification de clôtures et d'infrastructures et des activités de nettoyage. Les avantages de ces travaux ont été les suivants :

- fonctions écologiques améliorées, comme le stockage du carbone et la filtration de l'eau;
- amélioration des habitats;
- autres avantages pour la biodiversité.

Certains chefs de projet ont indiqué que les résultats de l'amélioration et de la restauration auront probablement un effet d'entraînement positif et contribueront à l'amélioration des conditions des sites et des milieux humides connexes ou avoisinants.

Activités scientifiques

Au cours de la période d'évaluation, près de 80 % des projets financés par le FNCMH décrits par les répondants au sondage comportaient un volet scientifique. Dans environ la moitié de ces cas, on a jugé que les objectifs avaient été atteints.

Les activités axées sur la science comprenaient la documentation, la surveillance et l'évaluation des espèces, des terres et des avantages écologiques; la réalisation d'analyses documentaires et de recherches et l'élaboration de méthodes de restauration ou d'amélioration des milieux humides; la planification, l'estimation et l'évaluation de la faisabilité de projets d'amélioration ou de restauration; la collecte de données; l'établissement de rapports; la formation.

Les connaissances et les données acquises grâce à ces activités axées sur la science peuvent maintenant être utilisées pour éclairer la planification et l'exécution éventuelle d'autres projets. Par exemple, la technologie des drones pourrait être utilisée pour cartographier et élaborer de nouvelles évaluations et stratégies d'essai. Les chefs de projet ont également fait remarquer que la surveillance des infrastructures dans le cadre des projets du FNCMH ou à titre de suivi des projets du FNCMH générera des données continues. Certains informateurs internes ont souligné la valeur et l'utilité de projets et de résultats scientifiques, comme les cartes hydrographiques à grande échelle des bassins hydrographiques et des milieux humides connexes.

Certains répondants au sondage ont exprimé l'avis que les activités de conservation du FNCMH et des milieux humides devraient être davantage axées sur les activités scientifiques parce que les évaluations et la surveillance peuvent appuyer et accroître l'efficacité des activités de restauration et d'amélioration. Plusieurs informateurs internes ont également souligné l'importance des travaux scientifiques appuyés par le FNCMH. Bien que cela ne représente qu'une petite partie du

financement, ces informateurs étaient d'avis que l'investissement dans la science est essentiel pour raconter l'histoire de la restauration des milieux humides et veiller à ce que des approches scientifiques soient utilisées. Il convient de noter que les affectations à la recherche scientifique dans le FNCMH ont dépassé la cible de 5 % indiquée dans la description du programme (voir [l'annexe A](#)).

Intendance

Les activités d'intendance étaient admissibles au financement dans le cadre du FNCMH si elles étaient associées à des activités de restauration ou d'amélioration. Même si moins de 5 % des fonds alloués par le FNCMH au cours de la période d'évaluation étaient consacrés spécifiquement aux activités d'intendance, les résultats générés par ces projets étaient importants pour ce qui est de leur portée.

Plus de 87 % des répondants au sondage ont indiqué que leur projet financé par le FNCMH comprenait des objectifs liés à l'intendance publique ou à la jouissance publique des milieux humides par les Canadiens et les Canadiennes. Un peu plus de la moitié de ces répondants ont également déclaré que leurs objectifs d'intendance avaient été atteints dans une large mesure. Ils ont indiqué que les activités visant à encourager l'intendance des milieux humides dans l'industrie étaient moins courantes et moins réussies que les projets d'intendance auxquels participe le public canadien.

Ces activités courantes d'intendance suivantes sont mentionnées dans les réponses au sondage et sont ressorties lors de l'examen des dossiers :

- Communications et réunions avec les partenaires et les intervenants;
- Activités de sensibilisation de la collectivité et des intervenants, comme des réunions avec les propriétaires fonciers, des visites d'écoles, des activités de sensibilisation du public et des présentations;
- Production d'affiches, de documents d'information et d'activités de sensibilisation, comme des présentations, les relations avec les médias et des publications;
- Participation directe des bénévoles ou de la collectivité aux activités du projet, y compris les activités de revégétalisation, le programme de surveillance et les activités d'enquête;
- Accès et utilisation publics des milieux humides restaurés ou améliorés, notamment par l'aménagement de promenades et de sentiers pour l'accès public, la chasse et la pêche, la baignade et l'observation d'oiseaux.

L'information recueillie au moyen d'entrevues internes et externes et de l'examen des dossiers a révélé que le FNCMH a permis d'établir des partenariats et de sensibiliser le public canadien à la conservation des milieux humides. Les exemples suivants appuient cette constatation :

- en moyenne, neuf partenaires et intervenants ont participé à un projet donné;

- les projets achevés ont rejoint plus de 285 000 participants grâce à une gamme d'activités de sensibilisation et de sensibilisation et ont mobilisé plus de 11 000 bénévoles;
- les projets ont créé plus de 250 emplois temporaires.

En date de mars 2017, environ 190 000 personnes avaient visité des sites de milieux humides qui avaient été restaurés ou améliorés par l'entremise du FNCMH. Ce chiffre exclut deux projets réalisés au zoo de Toronto, qui reçoit la visite de près de 3,1 millions de personnes par année.

Acquisition de terres privées

L'acquisition de terres privées n'était pas un objectif précis du FNCMH. Comme indiqué dans les lignes directrices pour présenter une demande, l'acquisition de terres privées était admissible au financement, mais seulement lorsque cela était nécessaire pour mener des activités de restauration et d'amélioration. Cela dit, la garantie représentait toujours environ 20 % du financement alloué aux activités entreprises chaque année. Certains informateurs ont réitéré que le FNCMH ne fournit pas de soutien pour la protection des terres privées, sauf dans le but de protéger l'habitat existant des milieux humides, ce qui, selon eux, a nui à l'efficacité du programme. Plus de 9 400 hectares de milieux humides et d'habitats des milieux secs connexes ont été protégés grâce à des projets achevés avant le 31 mars 2017.

Défis

Les informateurs internes clés et les répondants au sondage ont cerné les défis qui nuisent à la capacité du FNCMH d'atteindre ses résultats et objectifs attendus. Un grand nombre de ces défis étaient liés aux retards dans le lancement des projets causés par les décisions de financement tardives d'ECCC. Ces décisions tardives ont eu une incidence sur le travail saisonnier sur le terrain, ainsi que sur les délais requis pour obtenir des permis ou des autorisations afin de réaliser des projets sur des terres privées. Le retard dans le calendrier des appels de propositions a également causé de l'incertitude pour les participants au projet et a eu un effet d'entraînement, retardant les approbations de projet, les notifications et le décaissement des fonds. De plus, certaines personnes interrogées ont indiqué que l'obligation de fournir des fonds de contrepartie était difficile, particulièrement pour les petits partenaires de projet. Cela a entraîné des retards dans la mise en œuvre ou la viabilité des projets, puisque les partenaires avaient besoin de plus de temps pour obtenir le financement indiqué dans la demande initiale.

3.2 Efficacité

Constatations : Le FNCMH a démontré son efficacité dans le processus de demande, le choix de propositions de haute qualité, le soutien à la mise en œuvre du projet, l'administration globale et l'obtention de fonds. Cependant, certaines préoccupations ont été soulevées au sujet des appels de propositions et du processus de demande de financement. Les données probantes indiquent que les projets financés par le Fonds national de conservation des milieux humides auront un effet durable au fil du temps, même après la fin de leur financement.

Processus de demande de financement

Le processus de demande et les critères connexes pour le FNCMH ont généralement été jugés appropriés et efficaces. Les demandeurs ont fait remarquer que la conception du programme comportait des flexibilités clés qui leur permettaient de maximiser l'efficacité. Par exemple, le financement pluriannuel et les limites de financement élevées ont permis aux bénéficiaires d'entreprendre des projets plus vastes et plus complets, tout en étant en mesure de s'adapter au besoin au fil du temps. La souplesse dans la sélection des milieux humides et la capacité de travailler avec les propriétaires fonciers privés ont permis de cibler des zones qui n'auraient pas été admissibles dans le cadre d'autres programmes ou qui auraient été autrement difficiles d'accès.

Quelques répondants au sondage étaient d'avis que les critères pour le FNCMH étaient trop étroits. Par exemple, quatre répondants ont indiqué que l'accent mis par le programme sur la restauration a négligé les approches liées à la protection et de l'acquisition de milieux humides intacts. De plus, quatre répondants ont exprimé le désir que la composante scientifique du FNCMH soit mieux soutenue, même si elle l'était à un niveau supérieur à celui visé au départ.

Le soutien du personnel d'ECCC dans les régions et à l'administration centrale a été salué et largement considéré comme accessible, utile et réceptif. Les répondants ont déclaré avoir reçu des réponses rapides et judicieuses à des questions techniques, ainsi que des conseils sur la meilleure façon de procéder dans des situations particulières, ce qui a favorisé la mise en œuvre efficace des projets.

Administration du programme

Le FNCMH peut être considéré comme efficace du point de vue administratif. Pour les trois premières années de la mise en œuvre, pour lesquelles les détails des dépenses sont disponibles, seulement 5 % des dépenses totales ont été consacrées à l'administration (coûts salariaux et F et E). Si l'on tient compte des dépenses et des affectations pour les cinq années, seulement 6 % des ressources seront affectées à l'administration, comparativement à 94 % pour le financement réel des S et C. Il est difficile d'évaluer l'efficacité par rapport aux dépenses réelles, en partie parce que le personnel travaille souvent à différents programmes. Toutefois, ce niveau de dépenses pour les coûts salariaux et de F et E se compare bien aux coûts d'autres programmes : 13 % pour le PIH en 2009; 14 % pour le Fonds d'intendance du bassin du lac Winnipeg en 2017; 15 % pour le Fonds d'assainissement du lac Simcoe en 2012 et entre 22 % et 25 % pour ÉcoAction en 2013.

Le FNCMH a également été efficace pour mobiliser des fonds, puisque son financement représentait moins de 40 % du financement total du projet. Les fonds mobilisés ont été obtenus à un taux supérieur à celui requis (1:1).

Avantages nets chiffrés de la conservation des milieux humides

L'équipe d'évaluation a tenté de comprendre la valeur globale des efforts du FNCMH en fonction des biens et services que ces écosystèmes représentent. Un certain nombre d'études ont permis de

déterminer la valeur des divers avantages découlant de la conservation des milieux humides et ont mis en évidence les estimations d'évaluation suivantes :

- La valeur annuelle non marchande des services liés aux milieux humides boréaux et à l'écosystème des tourbières (c'est-à-dire la valeur du carbone stocké, du contrôle des inondations, du filtrage de l'eau et de la biodiversité) a été estimée à 512,6 milliards de dollars, soit une moyenne de 4 809 \$ l'hectare par année pour la superficie totale des milieux humides⁷.
- La valeur annuelle totale non marchande des principales fonctions des milieux humides de la ceinture de verdure du sud de l'Ontario, comme le stockage du carbone, la régulation de l'eau, la filtration de l'eau, le contrôle des inondations, le traitement des déchets, les loisirs et l'habitat faunique, a été estimée à 1,3 milliard de dollars, soit une moyenne de 14 153 \$ l'hectare⁸.
- Dans le Lower Mainland de la Colombie-Britannique, la valeur non marchande moyenne estimée pour les fonctions des milieux humides, y compris la régulation climatique par le stockage du carbone et l'approvisionnement en eau en raison de la filtration de l'eau et de la protection contre les inondations, variait entre 4 017 \$ et 5 996 \$ l'hectare⁹.

Ces estimations offrent un large éventail de valeurs potentielles. Elles soulignent également le fait que les valeurs varient selon le site et l'emplacement du milieu humide. Bien que les valeurs puissent varier selon le site et l'emplacement du milieu humide, aucune de ces estimations n'était inférieure à 4 000 \$ l'hectare. Ainsi, on peut dire que l'accent mis par le FNCMH sur la restauration et l'amélioration des milieux humides perdus ou dégradés ajoute de la valeur grâce à ses efforts pour obtenir un gain net dans les milieux humides et améliorer les fonctions écologiques des milieux humides dégradés existants.

Durabilité des gains de conservation

Les données probantes indiquent que les projets financés par le Fonds auront une incidence soutenue au fil du temps, même après la fin de leur financement. Les résultats du sondage ont démontré que 43 % des demandeurs dont les projets étaient terminés ont confirmé que les activités du projet se sont poursuivies après la fin du financement du FNCMH. Les répondants ont mentionné l'intendance, la surveillance et l'entretien continu ou décrit les activités de suivi entreprises par divers moyens.

La plupart des rapports finaux examinés au cours de l'examen des dossiers comportaient un élément de durabilité du projet. Dans l'ensemble, la plupart des chefs de projet étaient convaincus qu'au moins une partie des activités ou des avantages de leur projet seraient maintenus à l'avenir. Certains chefs de projet ont indiqué que l'entretien des milieux humides serait assuré par

⁷ Anielski, M. et S. Wilson. 2005. [Counting Canada's Natural Capital: Assessing the Real Value of Canada's Boreal Ecosystems](#). Publié par l'Initiative boréale canadienne et The Pembina Institute.

⁸ Wilson, S. Ontario's Wealth Canada's Future. [Appreciating the Value of the Greenbelts' Eco-Services](#). Publié par la Fondation David Suzuki. Septembre 2008.

⁹ Wilson, S., [Natural Capital in BC's Lower Mainland. Valuing the Benefits from Nature](#). Publié par la Fondation David Suzuki. Octobre 2010.

l'intendance, la formation et l'éducation. Les chefs de projet étaient également d'avis qu'à la suite de leurs projets financés, la sensibilisation a été accrue et davantage de forces ont été mobilisées pour améliorer, restaurer ou entretenir les sites du projet. On a également signalé que les données, les perspectives et les connaissances acquises dans le cadre de projets axés sur la science contribueraient à la planification des entreprises futures.

Certaines personnes interrogées à l'externe ont souligné que les projets financés par le FNCMH ont accru leur capacité et leurs connaissances. Cela les guidera dans leurs efforts futurs de restauration et d'amélioration des milieux humides. Ces personnes interrogées estiment qu'elles ont maintenant une expérience précieuse de la mise en œuvre de projets sur les milieux humides, y compris la planification et l'établissement des priorités pour les projets sur les milieux humides, l'obtention de permis et d'approbations, la collaboration avec les propriétaires fonciers et la mise en œuvre de mesures de restauration ou d'amélioration.

Défis

Les informateurs externes et internes, ainsi que les répondants au sondage, ont noté que les principales inefficacités associées au FNCMH étaient liées aux retards dans l'émission des appels de propositions, la transmission des approbations et des avis de projet et le lancement du flux de fonds. Cela a entraîné des incertitudes au niveau des projets ainsi que d'autres répercussions comme la perte de saison opérationnelle, des retards dans les autorisations, des répercussions sur les partenariats et la perte de fonds de contrepartie. Les informateurs externes et les répondants au sondage ont signalé des difficultés supplémentaires au niveau du temps nécessaire pour obtenir des permis et des autorisations pour les terres privées, ce qui a entraîné des retards et une mise en œuvre inefficace des projets. Plusieurs informateurs clés ont fait remarquer que puisque la plupart des activités se déroulent sur des terres privées, il y avait un défi supplémentaire de motiver les propriétaires fonciers privés à participer à la conservation des milieux humides et à obtenir des terres au moyen d'ententes et de droits d'usage. De plus, il y a eu des problèmes de coordination associés à l'obtention de permis et d'autorisations des niveaux fédéral, provincial et municipal. Bien que ce défi ne soit pas unique au FNCMH, il a entraîné d'autres retards dans la mise en œuvre des projets.

La menace que présentent les espèces envahissantes et qui peut nuire à la réussite à long terme du projet représente un autre défi, surtout si aucun financement n'est disponible pour la surveillance et l'entretien continus. Les gains pourraient être perdus s'ils ne sont pas maintenus. Dans les rapports finaux examinés, quelques responsables de projet ont exprimé des doutes au sujet de la durabilité du projet, indiquant que la poursuite des activités dépend de l'obtention de fonds supplémentaires et des documents nécessaires, ce qui, selon eux, serait difficile.

Des informateurs internes ont également mentionné que le montant total du fonds est insuffisant pour répondre à l'ampleur du défi à relever à l'échelle nationale. Par exemple, certaines régions ont indiqué que les demandes de financement dépassaient de 100 % ou plus les fonds disponibles. De plus, certains informateurs ont laissé entendre que le modèle de prestation régional peut être frustrant pour les organismes nationaux qui veulent présenter davantage de propositions de

projets à l'échelle nationale. Certains informateurs clés ont suggéré comme solution de rechange de diriger les fonds vers un ou quelques bénéficiaires de financement choisis pour effectuer des travaux à grande échelle. L'examen des données sur le rendement a également indiqué que la plupart des projets ont été touchés dans une certaine mesure par de multiples facteurs indépendants de la volonté d'ECDC, ce qui a entraîné des changements aux activités et au financement. Il s'agissait notamment des retards au niveau local, des conditions météorologiques, de l'état du site et des complications liées aux partenariats ou à la passation de marchés. De plus, certains répondants au sondage avaient des problèmes avec les exigences en matière de rapports financiers et ont déclaré que le format du rapport était complexe, trop détaillé et exigeant en main-d'œuvre.

4. Conclusions et leçons retenues

4.1 Conclusions

Le FNCMH a servi de catalyseur précieux pour faire progresser les efforts de restauration et d'amélioration des milieux humides dégradés sur un vaste éventail de paysages avec un large éventail de partenaires.

Dans l'ensemble, le FNCMH a permis de réaliser des progrès dans la restauration et l'amélioration des milieux humides dégradés, et les projets ont généralement permis d'atteindre les objectifs énoncés. Les projets de restauration et d'amélioration des milieux humides financés par le FNCMH ont apporté des avantages à la biodiversité, aux habitats et à la faune, y compris, dans certains cas, les espèces en péril, en plus de fournir d'autres services écosystémiques comme l'amélioration de la qualité de l'eau, l'atténuation des changements climatiques et l'adaptation à ceux-ci. Le FNCMH a également permis d'établir des partenariats et de sensibiliser les Canadiens et les Canadiennes à la conservation des milieux humides. De plus, le financement du FNCMH a aidé à renforcer les capacités, a facilité le transfert des connaissances et a mobilisé un ensemble diversifié de groupes d'intervenants comme les ONG, les offices de protection de la nature, les municipalités, les provinces et territoires et les communautés autochtones. De plus, les données probantes indiquent que les projets financés par le FNCMH auront des répercussions positives au fil du temps, puisque certains projets ou activités se poursuivent au-delà de la période de financement. La restauration et l'amélioration des milieux humides entraînent des changements à long terme pour l'environnement. Bien que des milieux humides dégradés aient été restaurés et améliorés, il n'a pas été possible d'évaluer le niveau global de réussite du FNCMH parce qu'il n'y avait pas de résultats ou de cibles mesurables attendus.

Le FNCMH a démontré son efficacité dans le processus de demande, le choix de propositions de haute qualité, le soutien à la mise en œuvre du projet, l'administration globale et la mobilisation de fonds. Les retards des appels de propositions et des approbations de projet ont été signalés comme étant un facteur d'inefficacité clé. Cela a entraîné des incertitudes et des répercussions sur le projet (par exemple, perte de saison opérationnelle, retards dans l'obtention des autorisations et des permis requis pour achever les projets, répercussions sur les partenariats et perte des fonds de contrepartie).

L'équipe d'évaluation a tenté de comprendre la valeur globale des efforts du FNCMH en fonction des biens et services que ces écosystèmes représentent. Bien que les valeurs varient selon le site et l'emplacement du milieu humide, aucune des estimations observées dans plusieurs études n'était inférieure à 4 000 \$ l'hectare.

4.2 Leçons retenues

À l'aide de l'analyse des renseignements recueillis durant le projet d'évaluation, l'équipe d'évaluation a préparé deux grandes leçons retenues pour aider à éclairer la conception et la réalisation d'initiatives semblables à l'avenir.

Mesure du rendement

L'élaboration et la mise en œuvre d'une stratégie de mesure du rendement, assorties de résultats et de cibles attendus, permettront au programme de faire le suivi de tous ses résultats attendus.

- **Suggestion de stratégie à examiner :** Énoncer clairement les résultats attendus et des cibles réalistes et pertinentes afin que les progrès puissent être évalués au fil du temps.

Durabilité des gains en matière de conservation

La mise en place de mécanismes appropriés est essentielle pour assurer la durabilité à long terme des gains en matière de conservation.

- **Suggestions de stratégies à examiner :**
 - Dans le cadre des programmes de conservation existants, prévoir un volet de financement réservé à la restauration et à la mise en valeur des milieux humides qui soutient un vaste éventail de milieux humides (par exemple, pas seulement l'habitat des espèces en péril ou de la sauvagine migratrice).
 - Appuyer les projets qui favorisent l'intendance à long terme des milieux humides.
 - Appuyer les activités scientifiques qui peuvent contribuer à l'amélioration de la base de connaissances et éclairer les décisions concernant les enjeux en cours, comme la façon de gérer efficacement les menaces que représentent les espèces envahissantes.

Processus de demande de financement

L'élaboration et la mise en œuvre d'un processus de demande qui comprennent un calendrier réaliste et un processus d'approbation en temps opportun sont essentielles à la mise en œuvre du projet. Les informateurs clés et les répondants au sondage ont souligné diverses stratégies de financement visant à améliorer l'efficacité de la prestation des programmes pour des initiatives futures semblables.

- **Suggestions de stratégies à examiner :**

- Fournir un soutien à un large éventail de types de demandeurs comme, par exemple, des organisations non gouvernementales et des groupes communautaires.
- Modifier le calendrier des appels de propositions et des approbations de financement pour qu'ils coïncident avec le travail saisonnier ou permettre la présentation de demandes tout au long de l'année pour que les demandeurs puissent recevoir une rétroaction avant les dates limites et les décisions finales.
- Inclure une certaine souplesse dans les ententes de financement, comme ajuster les limites de financement afin d'appuyer des projets suffisamment importants pour faire une différence, encourager les demandeurs à poursuivre des projets pluriannuels, permettre une certaine souplesse dans la sélection de l'emplacement après l'approbation d'un projet pour tenir compte des considérations sur le terrain et examiner des façons de répondre au besoin de transférer des fonds entre les exercices financiers en raison d'événements imprévus
- Chercher des moyens d'accroître la coordination entre les divers niveaux d'approbation (fédéral, provincial, municipal) et de simplifier les processus d'autorisation et d'octroi de permis, afin de réduire les retards de mise en œuvre des projets.

Production de rapports

Un processus simple et convivial de production de rapports de projet est requis afin de pouvoir démontrer une saine gestion des fonds publics et la responsabilisation.

- **Suggestions de stratégies à examiner :** Simplifier les exigences en matière de rapports financiers et offrir des options pour des rapports en ligne conviviaux. De plus, des webinaires ou des manuels conviviaux pourraient aider les bénéficiaires à produire les rapports requis. Ces outils pourraient aussi être utiles lorsqu'il s'agit d'autres aspects comme le processus de demande de financement et la gestion de projet.

5. Réponse de la direction

Ci-après se trouve la réponse de la direction aux constatations de l'évaluation et aux leçons retenues.

Réponse de la direction

La dégradation et la perte de milieux humides dans certaines régions du Canada continuent d'être un défi en matière de conservation qui continuera de faire l'objet de financement dans le cadre de diverses initiatives. De l'AF 2014 à 2015 à l'AF 2017 à 2018, le Fonds national de conservation des milieux humides (FNCMH), une initiative de financement axée sur les demandes, a contribué efficacement à la restauration et à la mise en valeur des milieux humides dégradés partout au pays.

Les SMA du Service canadien de la faune (SCF) sont en accord avec les conclusions de l'évaluation, en particulier que le FNCMH a réussi à établir des partenariats et à faire participer les Canadiens et les Canadiennes à la conservation des milieux humides qui se poursuivra au-delà de la période de financement.

Bien qu'il n'y ait pas de recommandations précises pour le FNCMH qui prend fin en mars 2019, les quatre leçons retenues dans l'évaluation sont utiles et transférables à l'ensemble du portefeuille des subventions et contributions du Ministère. En ce qui concerne les programmes spécifiques du SCF, la Direction examinera les leçons tirées puisqu'elle va de l'avant avec la mise en œuvre du nouveau Fonds naturel du Canada, doté de 500 millions de dollars durant les cinq prochaines années. En particulier, le SCF prendra note de la nécessité d'élaborer et de mettre en œuvre une stratégie de mesure du rendement et le calendrier du lancement des appels de propositions.

Dans l'ensemble, le Ministère continue à améliorer sa prestation de subventions et de contributions et, ce faisant, il se penche sur certaines des leçons apprises identifiées dans le cadre de cette évaluation. Par exemple, le Ministère a récemment terminé l'examen de l'ensemble de son portefeuille de subventions et de contributions et il s'est engagé à modifier son approche des subventions et contributions pour répondre aux principaux défis: résultats, innovation et communication. Mettre l'accent sur la participation des Autochtones, des jeunes et des petites et moyennes entreprises fait également partie de la nouvelle approche. À compter de 2018-19, le Ministère harmonise ses dépenses en matière de subventions et de contributions avec le nouveau cadre ministériel de résultats, c'est-à-dire les principales responsabilités. Cela mènera à une meilleure intégration dans toutes les directions générales et à un renforcement de l'alignement de toutes les activités de programme sur le mandat et les priorités du Ministère. De plus, le Ministère a récemment approuvé l'élaboration d'un système de gestion d'entreprise de subventions et de contributions. Le but de ce système est d'améliorer l'expérience des demandeurs et des bénéficiaires en leur fournissant un outil de demande et de déclaration en ligne convivial pour les programmes de subventions et de contributions. Ce système sera mis en œuvre en deux phases, la première phase (phase de réception des demandes) prévue pour septembre 2018 et la deuxième phase (gestion interne des accords de contribution) prévue pour mars 2019.

Annexe A : Description du programme

En 2014, reconnaissant l'importance des milieux humides du Canada, le gouvernement du Canada a créé le Fonds national de conservation des milieux humides (FNCMH) dans le cadre du Plan de conservation national (PCN)¹⁰. En particulier, le FNCMH a été créé pour appuyer les activités de conservation et de restauration des milieux humides terrestres partout au pays. Il s'agit d'une initiative de financement quinquennal (2014 à 2019) de 50 millions de dollars axé sur les paysages fonctionnels. Le FNCMH représente l'une des sept composantes du Programme de partenariats pour la conservation des habitats (PCH) d'ECCC (sous-programme 1.1.4 de l'Architecture d'alignement des programmes). Le programme prendra fin le 31 mars 2019.

Objectifs

Au moment de sa création, le FNCMH a adopté quatre objectifs :

- Restaurer les milieux humides dégradés ou perdus qui sont intégrés au sein de paysages exploités et habités, pour obtenir un gain net de superficie d'habitat de milieu humide;
- Améliorer les fonctions écologiques des milieux humides dégradés;
- Évaluer scientifiquement et surveiller les fonctions écologiques des milieux humides, ainsi que les biens et services qu'ils rendent, pour faciliter l'atteinte des objectifs susmentionnés de restauration ou d'amélioration des milieux humides;
- Encourager l'intendance des milieux humides du Canada par le secteur industriel, ainsi que l'intendance et l'appréciation des milieux humides par le public canadien.

Le principal objectif des projets financés par le FNCMH était d'atteindre un ou plusieurs des trois premiers objectifs. Les activités visant à atteindre le dernier objectif n'étaient admissibles que dans le contexte de projets de restauration, d'amélioration ou de recherche scientifique. Environ 95 % des fonds totaux ont été affectés à la restauration et à l'amélioration, et 5 % à des projets axés sur la science.

Les projets réalisés au cours des quatre premières années du FNCMH ont été choisis en fonction de plusieurs priorités prédéterminées. La plus grande priorité a été accordée aux projets dont l'objectif principal était la restauration des milieux humides, suivie de l'amélioration des milieux humides et de la science des milieux humides. De plus, une plus grande priorité a été accordée aux projets réalisés dans des régions géographiques précises, par exemple lorsque les milieux humides offrent une fonction et une valeur maximales, que la perte ou la dégradation des milieux humides étaient élevées ou que le risque d'autres pertes de milieux humides était élevé. La priorité a également été accordée aux projets favorisant les avantages à moyen et à long terme (10 à 99 ans), aux projets pluriannuels et aux projets répondant aux priorités régionales.

¹⁰ Le Plan de conservation national est une initiative quinquennale de 252 millions de dollars annoncée en mai 2014 pour coordonner les efforts de conservation à l'échelle du pays. Il comprend trois domaines prioritaires : la conservation des terres et des eaux du Canada, la restauration des écosystèmes du Canada et le rapprochement des Canadiens et les Canadiennes à la nature.

Les principales activités de programme réalisées par ECCC à l'appui du FNCMH comprenaient la gestion du programme (comme l'administration, la planification et les communications), le lancement d'appels de propositions, l'examen et l'approbation des demandes, la gestion des projets financés, la surveillance et la production de rapports.

Admissibilité des projets

Au cours des trois premières années, environ 75 projets par année ont été financés dans le cadre du FNCMH. La demande de propositions annuelle avait lieu à l'automne. Les projets ont été financés en fonction des demandes. Ils pouvaient avoir lieu sur des terres privées, des terres municipales, des terres de la Couronne provinciale ou des terres autochtones partout au Canada, mais pas sur des terres fédérales non autochtones.

Les bénéficiaires devaient être canadiens. Ils comprenaient notamment des organisations non gouvernementales, des organisations et des communautés autochtones, des particuliers, des universités, des offices de protection de la nature, des sociétés privées, des gouvernements provinciaux, territoriaux et municipaux et des sociétés d'État provinciales. Le FNCMH a autorisé les projets pluriannuels (jusqu'à 3 ans). Un maximum de 50 % du coût total du projet pouvait être dérivé du FNCMH et une contribution de contrepartie minimale de 1:1 de sources non fédérales (en espèces ou en nature) était requise. Même si d'autres sources fédérales pouvaient contribuer au projet, ces fonds ne pouvaient pas être utilisés pour égaler les fonds du FNCMH. Les sources de financement de contrepartie pouvaient comprendre des organismes provinciaux, des organisations non gouvernementales, des propriétaires fonciers privés, le secteur privé et le bénéficiaire.

Gouvernance

Le FNCMH est l'un des sept volets du programme de PCH. Avant une réorganisation en avril 2016, la surveillance générale du programme de PCH et de la plupart des aspects de l'exécution du programme, y compris l'administration du FNCMH, relevait de la Division de la gestion de la conservation de l'habitat au sein du Service canadien de la faune (SCF). Depuis avril 2016, la responsabilité du FNCMH relève de la Direction de l'intendance et des opérations régionales du SCF. À l'administration centrale, ce volet est dirigé par la Division de l'intendance – Partenariats et programmes de conservation, dont l'exécution est assurée dans chaque région.

Ressources

Au total, ECCC a reçu 50 millions de dollars pour le FNCMH au cours de la période de cinq ans allant de l'AF 2014 à 2015 à l'AF 2018 à 2019. Les dépenses réelles pour les trois premières années d'opération (de l'AF 2014 à 2015 à l'AF 2016 à 2017) totalisent environ 26,5 millions de dollars. Les dépenses réelles pour l'AF 2017 à 2018 et l'AF 2018 à 2019 n'étaient pas disponibles au moment de la rédaction du présent rapport.

Les niveaux de financement varient selon le projet. Le financement type variait de 50 000 \$ à 250 000 \$ par projet, avec un montant maximum de 500 000 \$ par année par projet au cours de la période de cinq ans allant de l'AF 2014 à 2015 à l'AF 2018 à 2019.

Annexe B : Résultats attendus du programme

Le FNCMH n'est pas associé à un modèle logique distinct, puisqu'il s'agit d'une composante du Programme de partenariats pour la conservation des habitats (PCH). De plus, aucun objectif n'a été fixé pour le nombre d'hectares à restaurer ou à améliorer.

Le FNCMH contribue aux résultats globaux attendus du programme de PCH, en particulier :

- Résultats immédiats :
 - Les habitats prioritaires sont gérés de façon durable par les propriétaires fonciers, d'autres ministères et des organisations non gouvernementales (ONG).
 - Les particuliers et les organisations responsables de la gestion des terres adoptent des normes, des lignes directrices et des pratiques exemplaires afin de maintenir et d'améliorer les habitats fauniques.
 - Les publics cibles participent à des activités liées à la conservation.
- Résultat intermédiaire :
 - Les habitats fauniques sont préservés au moyen d'activités d'intendance par les Canadiens, les autres ministères et les ONG (cela comprend les mesures volontaires prises sur les terres gérées par des personnes ou des organisations au profit des espèces cibles et de leur habitat)

Annexe C : Stratégie d'évaluation

Objet et portée

L'évaluation a été identifiée dans le Plan intégré de vérification et d'évaluation axé sur le risque de l'AF 2016 à 2017, qui a été approuvé par le sous-ministre. L'évaluation a été menée pour éclairer les décisions futures en matière de financement des programmes et pour satisfaire aux exigences de la [Loi sur la gestion des finances publiques](#) (LGFP) et de la [Politique sur les résultats](#) de 2016 du Conseil du Trésor (CT).

L'évaluation a porté sur les activités menées au cours des quatre premières années du FNCMH (de l'AF 2014 à 2015 à l'AF 2017 à 2018) et sur les réalisations des trois premières années (de l'AF 2014 à 2015 à l'AF 2016 à 2017). Elle comportait également des commentaires sur les résultats attendus qui pourraient être atteints dans les années à venir (par exemple, de projets déjà approuvés).

Méthodologie et approche de l'évaluation

L'équipe d'évaluation a examiné plusieurs sources de données probantes au moyen de méthodes de collecte de données quantitatives et qualitatives.

Examen des documents

L'équipe d'évaluation a examiné les documents pertinents sur la gestion, la prestation et les résultats des activités de base liées au FNCMH.

Examen des dossiers et données sur le rendement

Un examen des données sur le rendement a été effectué à partir des données disponibles de la base de données des S et C du FNCMH. Parmi les domaines examinés, mentionnons les suivants :

- Données sur le processus :
 - Pourcentage des demandes approuvées et principales raisons des rejets;
 - Nombre de projets achevés et taux d'achèvement en pourcentage¹¹.
- Données sur le rendement :
 - Types de projets achevés (selon les objectifs) et pourcentage de financement/objectif;
 - Type d'activités de projet réalisées (selon les activités admissibles);
 - Taille des projets achevés (fourchette des valeurs en dollars);

¹¹ L'achèvement a été mesuré par rapport aux plans initiaux (pourcentage d'achèvement des activités admissibles comme indiqué dans l'accord de contribution). Lorsqu'il y en a, on explique pourquoi les projets ont été modifiés ou annulés.

- Durée des projets (annuelle et pluriannuelle);
- Types de bénéficiaires financés et pourcentage de financement par type de bénéficiaires;
- Répartition géographique des projets et pourcentage de financement par région du SCF¹²;
- Effet de mobilisation atteint (montant total des fonds obtenus, pourcentage de la contribution du FNCMH);
- Avantages du projet – réalisation du rendement prévu;
- Contribution aux objectifs du PNAGS (%);
- Types d'autres mesures des avantages et du rendement (par exemple, nouvelles connaissances sur les milieux humides découlant des activités scientifiques, nouvelle surveillance).

L'équipe d'évaluation a entrepris un examen approfondi des dossiers de 21 projets financés. Les dossiers sélectionnés aux fins d'examen étaient fondés sur un échantillon représentatif impartial d'années financées (une seule année et plusieurs années), de bénéficiaires de projets, de régions géographiques, d'objectifs et de portée du projet (valeur en dollars par hectare restauré). On a également tenu compte de la documentation disponible, comme les rapports finaux pour les projets achevés. Les représentants du programme ont suggéré l'examen de 30 dossiers, et les évaluateurs ont procédé à la sélection finale des 21 dossiers.

Entrevues auprès des informateurs clés

Des entrevues approfondies auprès des informateurs clés ont été menées pour répondre à des questions d'évaluation précises ainsi qu'à des lacunes ou incohérences dans les éléments de preuve recueillis. Les questions portaient sur le rendement et la pertinence (dédoublage) des activités, ainsi que sur les processus et les méthodes utilisés pour assurer l'efficacité.

Parmi les personnes interviewées, mentionnons :

- Deux cadres supérieurs d'ECCC;
- Huit membres du personnel et de la direction du programme du FNCMH dans la RCN et les régions;
- Cinq bénéficiaires du financement du FNCMH.

Sondage en ligne

Un sondage en ligne a été mené en décembre 2017 et en janvier 2018 afin d'obtenir des renseignements qualitatifs et quantitatifs auprès de tous les demandeurs de financement retenus et

¹² On a tenu compte du fait que le SCF avait cinq régions pour une partie du FNCMH, puis six régions pour le reste du programme.

non retenus du FNCMH. L'enquête a exploré des enjeux comme le besoin continu de financement pour la conservation des milieux humides, la clarté et la contribution du FNCMH par rapport à d'autres programmes de financement d'ECCC et l'efficacité des processus administratifs et opérationnels du FNCMH.

Sur les 100 répondants qui ont répondu au sondage :

- 56 répondants avaient présenté une seule demande au FNCMH :
 - 34 avaient reçu du financement et 22 n'en avaient pas reçu.
- 44 répondants avaient présenté plus d'une demande au FNCMH :
 - 26 ont indiqué que toutes les demandes avaient reçu du financement, 15 ont indiqué qu'au moins une demande avait été financée, et seulement trois ont indiqué qu'aucune de leurs demandes n'avait été financée;
 - Sur les 15 répondants qui ont indiqué qu'au moins une demande avait reçu du financement, trois ont indiqué qu'ils devaient présenter une demande de financement plus d'une fois avant d'obtenir du financement pour ce projet en particulier.
- Parmi tous les répondants qui ont reçu du financement (n=75), 47 (63 % des projets financés) ont indiqué que leur projet était terminé et que leur financement était terminé, tandis que 28 (37 %) ont indiqué que leurs projets financés étaient en cours.

La plupart des demandeurs du FNCMH qui ont répondu au sondage ont indiqué que leur plus récent projet financé ou proposé couvrait des milieux humides situés sur des terres privées (59 %) ou publiques (53 %).

Annexe F : Documents de référence

Anielski, M. et S. Wilson. [Counting Canada's Natural Capital: Assessing the Real Value of Canada's Boreal Ecosystems](#). Initiative boréale canadienne et The Pembina Institute. 2005 (révisé en 2009).

Canada. Cabinet du premier ministre. [Lettre de mandat de la ministre de l'Environnement et du Changement climatique \(12 novembre 2015\)](#). Ottawa, 2015.

Canada. Environnement et Changement climatique Canada. [Stratégie canadienne de la biodiversité – La réponse du Canada à la Convention sur la diversité biologique](#). Ottawa, 1995.

Canada. Environnement et Changement climatique Canada. [Biodiversité canadienne : état et tendances des écosystèmes 2010 / préparé par les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux](#). Ottawa, 2010.

Canada. Environnement et Changement climatique Canada. [Buts et objectifs canadiens pour la biodiversité d'ici 2020](#). Ottawa, 2016.

Canada. Environnement et Changement climatique Canada [Plan ministériel 2017-2018](#). Ottawa, 2017.

Canada. Environnement et Changement climatique Canada. [Programmes de financement pour l'environnement](#). Ottawa, 2018.

Canada. Environnement et Changement climatique Canada. Évaluation du Programme de partenariats pour la conservation des habitats. Ottawa, mars 2018.

Canada. Environnement et Changement climatique Canada. [Évaluation de l'initiative du bassin du lac Winnipeg](#). Ottawa, 2017.

Canada. Environnement et Changement climatique Canada. [Convention sur la diversité biologique](#). Ottawa

Canada. Gouvernement du Canada. [Réaliser un avenir durable : Stratégie fédérale de développement durable pour le Canada](#). Ottawa, 2018.

Canada. Gouvernement du Canada. [Budget de 2014](#) Ottawa, 2014.

Canada. Gouvernement du Canada. [La politique fédérale de la conservation des milieux humides](#). Ottawa, 1991.

Canada. Gouvernement du Canada. [Le Plan de conservation national : Déclaration publique](#). Ottawa, 2017.

Lynch-Stewart, P., Neice, P., Rubec, C. & Kessel-Taylor, I. [The Federal Policy On Wetland Conservation, Implementation Guide for Federal Land Managers](#). Ottawa, 1996.

Olewiler, N. [The Value of Natural Capital in Settled Areas of Canada](#). Canards Illimités Canada et Conservation de la nature Canada, pp. 1-36, 2004.

Ramsar. 2010. [The Convention on Biological Diversity \(CBD\) and Ramsar Convention on Wetlands \(Ramsar\) 5th Joint Work Plan 2011-2020](#). Adopté à la COP 10, Nagoya, Japon, 18-29 octobre 2010.

Secrétariat de la Convention sur la diversité biologique. [Wetlands and Sustainable Livelihoods](#). Montréal, 2016.

Secrétariat de la Convention sur la diversité biologique. [Message of the Executive Secretary of the Convention on Biological Diversity](#). Montréal, 2016.

Wilson, S. Lake Simcoe Basin's Natural Capital: [The Value of the Watershed's Ecosystem Services](#). Fondation David Suzuki, 2008.

Wilson, S. [Ontario's Wealth Canada's Future. Appreciating the Value of the Greenbelts' Eco-Services](#). Fondation David Suzuki, 2008.

Wilson, S. [Natural Capital in BC's Lower Mainland. Valuing the Benefits from Nature](#). Fondation David Suzuki, 2010.