



Évaluation du Fonds pour dommages à l'environnement



N° de cat. : En4-169/2022F-PDF
ISBN : 978-0-660-45954-7
EC : ID22072.06

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
Édifice Fontaine, 12^e étage
200, boulevard Sacré-Coeur
Gatineau QC K1A 0H3
Téléphone : 819-938-3860
Sans frais : 1-800-668-6767 (au Canada seulement)
Courriel : enviroinfo@ec.gc.ca

© Sa Majesté le Roi du chef du Canada, représenté par le ministre de l'Environnement et du Changement climatique, 2022

Also available in English

Remerciements

L'équipe du projet d'évaluation souhaite remercier toutes les personnes qui ont contribué au présent projet. Nous tenons à souligner tout particulièrement la contribution des représentants du programme qui ont fourni des commentaires pour étayer les conclusions et les recommandations de cette évaluation.

Table des matières

Résumé	i
1. Contexte	1
1.1 Profil du programme	1
2. Constatations	5
2.1 Pertinence de la conception du programme du Fonds pour dommages à l'environnement	5
2.2 Capacité du programme.....	9
2.3 Processus décisionnels	11
2.4 Pertinence de la structure de gouvernance et de gestion.....	13
2.5 Communications et rapports relatifs au Fonds pour dommages à l'environnement.....	16
3. Conclusions, recommandations et réponse de la direction	18
3.1 Conclusions	18
3.2 Recommandations et réponse de la direction	19
Annexe A : Approche d'évaluation	26
Annexe B : Lois et règlements fédéraux assurant le financement du FDE	28
Annexe C : Modèle logique du Fonds pour dommages à l'environnement.....	33

Liste des figures

Figure 1 : Nombre total et montant des sommes attribuées reçues par le Fonds pour dommages à l'environnement au titre de la législation, d'avril 2014 à mars 2020	4
Figure 2 : Résumé des allocations annuelles et du solde disponible du Fonds pour dommages à l'environnement, de 2014 à 2020	5

Liste des tableaux

Tableau 1 : Dépenses et ETP pour le Fonds pour dommages à l'environnement, des années financières 2015 à 2016 aux années financières 2019 à 2020	10
--	----

Liste des acronymes et des abréviations

ACS+	Analyse comparative entre les sexes plus
BNFDE	Bureau national du Fonds pour dommages à l'environnement
ECCE	Environnement et Changement climatique Canada
ETP	Équivalents temps plein
Exercice	Exercice financier
FDE	Fonds pour dommages à l'environnement
LCOM	<i>Loi sur la Convention concernant les oiseaux migrateurs, 1994</i>
LCPE	<i>Loi canadienne sur la protection de l'environnement (1999)</i>
LEP	<i>Loi sur les espèces en péril</i>
LESC	<i>Loi sur les espèces sauvages du Canada</i>
LMOAACTNL	<i>Loi de mise en œuvre de l'Accord atlantique Canada– Terre-Neuve-et-Labrador</i>
LP	<i>Loi sur les pêches</i>
LPAME	<i>Loi sur les pénalités administratives en matière d'environnement</i>
LPEAVSRCII	<i>Loi sur la protection d'espèces animales ou végétales sauvages et la réglementation de leur commerce international et interprovincial</i>
DGSMF	Direction générale des services ministériels et des finances
LPNC	<i>Loi sur les parcs nationaux du Canada</i>
S et C	Subventions et contributions

Résumé

Contexte

Ce rapport présente les résultats d'une évaluation de la conception et de la mise en œuvre du Fonds pour dommages à l'environnement (FDE) d'Environnement et Changement climatique Canada (ECCC). Menée de juin 2020 à avril 2021, l'évaluation a porté sur les aspects de la conception et de la mise en œuvre du FDE au sein d'ECCC du 1^{er} avril 2014 au 31 mars 2020. Elle est fondée sur un examen de la documentation du programme du FDE et sur les réponses aux questions posées aux participants clés (voir l'[annexe A](#) : Approche d'évaluation).

Créé en 1995, le FDE est un compte à fins déterminées administré par ECCC. Il sert de mécanisme permettant d'investir les fonds provenant des amendes, des ordonnances de la cour, des contributions volontaires et des paiements versés par des fonds internationaux (collectivement appelés « sommes attribuées ») dans des projets prioritaires qui appuient la remise en état des dommages causés à l'environnement naturel et la conservation de la faune. Au moment de l'évaluation, 14 lois fédérales adjugeaient automatiquement des sommes au FDE, et cinq lois fédérales contenaient des clauses discrétionnaires à cet effet (voir la liste des lois adjugeant de fonds au FDE à l'[annexe B](#)).

Constatations

Conception du programme

Dans l'ensemble, le FDE est conçu pour soutenir la réalisation de ses résultats souhaités. Les principaux éléments de la conception du programme contribuent à l'obtention des résultats du FDE. Il s'agit notamment de la souplesse du programme, d'un ensemble pertinent de catégories du programme, de la définition des bénéficiaires de financement admissibles et d'un processus efficace permettant aux demandeurs de solliciter les fonds disponibles. Les fonds sont gérés selon les paramètres d'un compte à fins déterminées et les modalités approuvées.

Les modalités du FDE incluent spécifiquement les Premières Nations et les organisations autochtones parmi les bénéficiaires de financement admissibles, mais la mesure dans laquelle la conception et la mise en œuvre du FDE tiennent compte de cet aspect est limitée et des exigences et directives spécifiques pour la mobilisation des Autochtones ne sont pas fournies.

La prise en compte des priorités gouvernementales autres que celles spécifiées dans les modalités dans la conception et l'exécution du FDE est limitée, et les modalités pourraient être affinées pour permettre de tenir compte de l'évolution des priorités dans le cadre des autorisations actuelles du programme.

Exécution du programme

Capacité d'exécution

Il y a eu une augmentation du nombre de sommes attribuées et de leur valeur. Les capacités actuelles au sein du FDE sont donc insuffisantes au niveau national et dans certains bureaux régionaux pour assurer une exécution efficace et efficiente du programme.

La conception du programme permet au FDE d'utiliser jusqu'à 5 % d'une somme attribuée à des fins administratives. Bien que le programme ait tiré parti de cette caractéristique, une utilisation plus cohérente pourrait mieux soutenir les opérations du programme.

Processus décisionnels

Les autorisations et le processus d'approbation de financement doivent être précisés dans les procédures et politiques du programme. En raison de l'accent mis récemment sur les sommes attribuées élevées¹, le délai entre l'appel de propositions et le versement des fonds a augmenté.

Une partie des procédures, des documents d'orientation et des outils utilisés pour le programme du FDE n'est plus adaptée à une exécution efficiente et efficace du programme.

Pertinence de la structure de gouvernance et de gestion

La responsabilité à l'égard du programme est claire et les liens avec les partenaires d'ECCC se sont renforcés, notamment grâce à l'élaboration de stratégies d'allocation pour les sommes attribuées élevées. Cependant, bien que le Comité des DG du FDE d'ECCC se soit réuni périodiquement, le Comité des DG du FDE du gouvernement du Canada ne s'est pas réuni depuis 2017, ce qui a laissé échapper des occasions d'adopter une approche pangouvernementale.

Dans le contexte évolutif dans lequel le FDE fonctionne, il est nécessaire de clarifier les rôles et les responsabilités du Bureau national du Fonds pour dommages à l'environnement et des régions d'ECCC afin de maintenir un lien fort entre la prise de décisions à l'échelle nationale et la capacité des régions à répondre aux exigences du programme.

Les tribunaux fédéraux et provinciaux utilisent des méthodes de paiement différentes et de multiples intervenants participent au processus de bout en bout. Par conséquent, bien que des protocoles aient été établis, le processus de suivi des sommes attribuées demeure un défi.

Communications et rapports

La sensibilisation générale au programme du FDE pourrait être renforcée, tout comme les communications liées aux appels de propositions et la mobilisation des partenaires. Le programme du FDE pourrait également améliorer les mécanismes utilisés pour rendre compte des résultats aux Canadiens.

¹ Le programme du FDE définit une somme attribuée élevée comme une somme d'un montant égal ou supérieur à 1 million de dollars.

Le modèle logique et le cadre de mesure du rendement du FDE sont constitués d'indicateurs compris dans le profil de l'information sur le rendement d'ÉcoAction communautaire. Les indicateurs sélectionnés sont considérés comme conformes à la mission du programme. Toutefois, ils ne font pas l'objet de rapports cohérents et ne sont pas utilisés pour éclairer la prise de décisions au sein du programme. L'évaluation a révélé que les indicateurs pourraient être utilisés plus efficacement pour mettre en évidence les réussites du FDE et l'impact des projets que le programme soutient.

Recommandations

Les recommandations suivantes ont été formulées à la lumière des résultats de l'évaluation.

Recommandation 1 : Veiller à ce que le programme du Fonds pour dommages à l'environnement, tant dans les régions qu'au sein du Bureau national du Fonds pour dommages à l'environnement, dispose d'une capacité adéquate pour répondre à la hausse du nombre de sommes attribuées.

L'évaluation a noté que la capacité du programme n'a pas suivi le rythme de la croissance du nombre et de la valeur des sommes attribuées qui lui sont versées. La nécessité de soutenir les activités courantes liées au FDE, tout en élaborant des stratégies au sujet du versement de sommes attribuées élevées, a mis à rude épreuve la capacité aux niveaux national et régional. Par conséquent, le délai entre les sommes attribuées reçues et les fonds versés s'est creusé. Le solde de clôture annuel du programme est en hausse constante. Dans ce contexte, il est nécessaire de s'assurer que le programme du FDE dispose d'une capacité suffisante pour remplir son mandat dans le cadre d'une demande croissante. Cela permettra également au programme d'être en meilleure position pour aborder les domaines visés par les autres recommandations issues de l'évaluation.

Bien que le FDE soit autorisé depuis 2017 à diriger jusqu'à 5 % du compte à fins déterminées vers les coûts administratifs tels que le fonctionnement et l'entretien et les salaires, l'utilisation de cette source de financement n'a pas été optimale. Le programme pourrait utiliser davantage la flexibilité inhérente à son statut de compte à fins déterminées pour soutenir ses opérations. Cela dit, le montant du financement reçu par le compte du FDE dépend des amendes, des ordonnances de la cour et des contributions volontaires versées au cours d'une année donnée. Le niveau de financement qui peut être alloué aux coûts administratifs est donc imprévisible.

Recommandation 2 : Réviser certaines procédures, certains documents d'orientation et certains outils internes d'ECCC liés aux subventions et aux contributions afin de s'assurer qu'ils sont adaptés à la flexibilité unique du Fonds pour dommages à l'environnement et qu'ils peuvent soutenir :

- a) un versement efficace et opportun des fonds dans un contexte où le programme prend de l'ampleur;
- b) une mobilisation accrue des collectivités autochtones.

En 2018, ECCC a adopté une approche générique de publication d'appels de propositions pour certains de ses programmes de S et C. Le FDE étant un compte à fins déterminées, les modèles et processus plus génériques utilisés par les autres programmes de S et C d'ECCC ne sont pas nécessairement adaptés à la flexibilité qu'exige un compte à fins déterminées. Par conséquent, parmi les procédures, les documents d'orientation et les outils existants du FDE, certains ont mis au défi la capacité du programme à verser efficacement les fonds et à absorber les pressions créées par la récente croissance du nombre de sommes attribuées et de leur valeur. À son tour, cela a engendré un fardeau administratif inutile pour le FDE.

Le seuil de déclenchement de la politique relative aux sommes attribuées élevées, un document d'orientation du FDE, est de 1 million de dollars. Toutefois, le nombre de sommes attribuées de plus de 1 million de dollars a augmenté au cours des dernières années. Par conséquent, la politique relative aux sommes attribuées élevées du FDE, une approche intensive et robuste concernant le versement des fonds, a été déclenchée plus souvent que prévu et a exercé une pression sur la capacité du programme. Pour que le programme puisse verser les fonds de manière efficace et opportune, le seuil de déclenchement de la politique relative aux sommes attribuées élevées devrait être réévalué.

De plus, la procédure d'approbation des projets et du financement doit être plus claire par souci d'uniformité. Les programmes de S et C d'ECCC sont soumis à la délégation des pouvoirs de dépenser et des pouvoirs financiers²; cependant, le FDE, à titre de compte à fins déterminées, n'est pas tenu de respecter la délégation des pouvoirs de dépenser et des pouvoirs financiers. Dans l'ensemble, il pourrait être utile d'examiner les procédures, les documents d'orientation et les outils actuels pour déterminer si l'harmonisation avec la délégation des pouvoirs de dépenser et des pouvoirs financiers améliorerait l'efficacité du programme.

L'évaluation a également révélé qu'il existe des possibilités d'intégrer davantage de conseils dans les procédures, les documents d'orientation et les outils du programme en ce qui concerne la mobilisation des collectivités autochtones.

Recommandation 3 : S'assurer que les rôles et les responsabilités du Bureau national du Fonds pour dommages à l'environnement et des régions sont bien définis, et collaborer de façon plus régulière et systématique avec les autres ministères et organismes fédéraux visés par des lois liées au FDE ou interagissant avec le FDE.

Les rôles et les responsabilités du Bureau national du Fonds pour dommages à l'environnement n'ont pas encore été formalisés au-delà des documents provisoires. De même, le rôle du Bureau national du Fonds pour dommages à l'environnement a été fortement influencé au cours des deux dernières années en raison de la participation accrue à l'élaboration du programme relativement aux sommes attribuées élevées reçues par le FDE. Les rôles et les responsabilités

² Dans un contexte de S et C, ce document indique que les projets dont la demande vise une somme inférieure ou égale à 50 000 \$ sont approuvés par le SMA; les projets dont la demande vise une somme supérieure à 50 000 \$ et inférieure à 100 000 \$ sont approuvés par le sous-ministre; et les projets dont la demande vise une somme supérieure à 100 000 \$ sont approuvés par le ministre.

doivent être précisés en ce qui concerne les pratiques opérationnelles courantes, les allocations de sommes attribuées élevées et certains autres domaines du programme, tels que l'utilisation des petits fonds résiduels provenant des sommes attribuées et le suivi des sommes attribuées.

En raison, notamment, des problèmes de capacité du programme, le mécanisme interministériel permettant de collaborer avec les autres ministères dont la législation prévoit le versement de sommes au FDE ne s'est pas réuni depuis 2017. Une plus grande mobilisation interministérielle avec les ministères dont la législation prévoit le versement de sommes au FDE, comme Pêches et Océans Canada, Transports Canada et l'Agence Parcs Canada, ainsi qu'avec le Service des poursuites pénales du Canada, offrirait au programme davantage d'occasions d'être éclairé par ces ministères et organisations ou de contribuer à la réalisation de leurs priorités.

Recommandation 4 : Poursuivre les activités de sensibilisation auprès des procureurs, des agents d'application de la loi et du public canadien afin de leur faire connaître le Fonds pour dommages à l'environnement et ses avantages et d'améliorer les rapports à l'intention de la population canadienne.

Les activités de communication sont essentielles à la réussite du FDE. La sensibilisation des communautés chargées de l'application de la loi et des poursuites judiciaires à l'impact des projets financés par le FDE a contribué à faire en sorte que le programme soit considéré comme une option de détermination de la peine crédible, en particulier dans les cas où la législation enfreinte prévoit un pouvoir discrétionnaire permettant d'imposer le versement d'une sanction pécuniaire au FDE.

La sensibilisation du public encourage les organisations communautaires à répondre aux appels de propositions pour le versement des fonds du FDE en proposant des projets qui soutiennent la remise en état des dommages causés à l'environnement naturel et la conservation de la faune. Des progrès ont été réalisés depuis l'évaluation de 2014 en ce qui concerne l'amélioration des activités de communication permettant de promouvoir le programme. L'amélioration et le renforcement des activités de sensibilisation demeurent nécessaires pour s'assurer que le FDE et ses réussites soient largement connus. Les éléments probants de l'évaluation montrent notamment que la sensibilisation au FDE parmi les organisations environnementales communautaires pourrait être améliorée et que les rapports à l'intention de la population canadienne pourraient être renforcés.

Recommandation 5 : Effectuer des analyses pour déterminer si les autorisations actuelles du programme permettent au Fonds pour dommages à l'environnement de demeurer efficace et efficient pour l'avenir.

Le contexte dans lequel le FDE opère a changé depuis le renouvellement des autorisations du programme en 2009. Les revenus provenant des sommes attribuées et, par conséquent, les fonds disponibles à des fins de versement, ont considérablement augmenté au cours des dix dernières années. Les exigences politiques ont également changé. Par exemple, les programmes du gouvernement fédéral sont davantage tenus de tenir compte des divers besoins des groupes de population dans la conception des programmes ou d'aborder les

impacts différentiels subis par ces groupes en raison des conditions environnementales. Dans ce contexte, le programme devrait évaluer dans quelle mesure les modalités actuelles permettent au FDE de s'adapter pour l'avenir.

1. Contexte

Ce rapport présente les résultats d'une évaluation de la conception et de la mise en œuvre du FDE d'ECCE. Menée de juin 2020 à avril 2021, l'évaluation a porté sur les aspects de la conception et de la mise en œuvre du FDE au sein d'ECCE du 1^{er} avril 2014 au 31 mars 2020. Les questions de l'évaluation portaient sur les forces et les limites de la conception, de la capacité, des processus de prise de décisions, de la gouvernance, des communications et des rapports du programme. L'évaluation n'a pas examiné la réalisation des résultats du programme.

L'évaluation s'est appuyée sur les éléments probants suivants :

- un examen de la documentation du programme et des données administratives internes et accessibles au public;
- des entretiens avec des informateurs clés, dont 23 entretiens avec 27 personnes représentant la direction et le personnel du programme, les partenaires internes d'ECCE et les partenaires fédéraux ainsi que les bénéficiaires du financement du FDE.

L'[annexe A](#) présente une description de l'approche d'évaluation, notamment ses forces et ses limites.

1.1 Profil du programme

Aperçu

Créé en 1995, le FDE est un compte à fins déterminées³ administré par ECCE qui sert de mécanisme permettant d'investir les fonds provenant des amendes, des ordonnances de la cour, des contributions volontaires et des paiements versés par des fonds internationaux⁴ dans des projets prioritaires qui appuient la remise en état des dommages causés à l'environnement naturel et la conservation de la faune (voir la liste des lois adjuvant de fonds au FDE à l'[annexe B](#)). Le résultat ultime du FDE est que les environnements dégradés soient restaurés ou améliorés à la suite d'actions communautaires. L'[annexe C](#) présente le modèle logique du programme. Les modalités du FDE ont été renouvelées pour la dernière fois en 2009.

ECCE administre le FDE, et un Bureau national du Fonds pour dommages à l'environnement (BNFDE), créé en janvier 2019, est chargé de l'administration nationale du programme. Pêches et Océans Canada (MPO), Transports Canada (TC), Ressources naturelles Canada (RNC) et l'Agence Parcs Canada (APC) administrent des lois fédérales qui prévoient le versement de

³ Selon la [Directive sur les normes comptables : GC 4100 Comptes à fins déterminées](#), un compte à fins déterminées correspond à une « classification de comptes établis dans les Comptes publics du Canada et qui servent à comptabiliser les recettes déposées dans le Trésor et les montants prélevés sur le Trésor aux termes d'autorisations législatives établies à des fins déterminées ».

⁴ Des fonds peuvent être attribués au FDE par le truchement de fonds de responsabilité nationaux et internationaux comme la Caisse canadienne d'indemnisation des dommages dus à la pollution par les hydrocarbures causée par les navires et le Fonds international d'indemnisation des dommages dus à la pollution par les hydrocarbures. L'évaluation n'a pas permis de déterminer le montant du financement que le FDE a reçu de ces fonds de responsabilité internationaux.

sommes attribuées au FDE ou des lois qui comportent des clauses discrétionnaires accordant le pouvoir de diriger des sommes attribuées vers le FDE.

Composantes et activités du programme

L'objectif du versement de fonds reçus en compensation au FDE, qu'il soit ordonné par les tribunaux ou volontaire, est de restaurer les dommages causés à l'environnement naturel et de conserver la faune de façon rentable. Le FDE appuie le principe du pollueur-payeur, imposant à ceux qui polluent l'environnement la responsabilité de payer pour les dommages qu'ils ont causés. Pour ce faire, le FDE finance des projets visant à remettre en état les dommages causés à l'environnement naturel grâce aux fonds reçus sous forme de sanctions pécuniaires imposées aux parties responsables. Pour que les projets soient financés, les résultats doivent être conformes aux restrictions d'utilisation indiquées dans la législation pertinente (voir l'[annexe B](#) pour de plus amples renseignements). De plus, les tribunaux peuvent formuler des recommandations spécifiques concernant les amendes perçues, et le programme s'efforce d'harmoniser les projets avec ces recommandations (p. ex. lorsqu'un tribunal recommande d'utiliser des fonds dans certains lieux géographiques).

Les propositions de projet soumises doivent être conformes aux objectifs du FDE en matière de remise en état des dommages environnementaux, de conservation de l'environnement et d'activités connexes de recherche, d'éducation et de sensibilisation. Par conséquent, les projets qui recevront du financement viseront des résultats qui correspondent clairement à l'une des quatre catégories de projets définies dans les modalités du programme du FDE :

- Remise en état – remettre en état le même type de ressources naturelles que celles perdues, de même qualité et valeur dans le lieu où l'incident s'est produit ou remettre en état le même type de ressources naturelles que celles perdues, de mêmes qualité et valeur dans un autre lieu; ou remettre en état le même type de ressources naturelles, mais de qualité différente dans le lieu où l'incident s'est produit;
- Amélioration de la qualité de l'environnement – améliorer ou mettre en valeur différentes ressources naturelles dans le lieu où l'incident s'est produit; améliorer ou mettre en valeur différentes ressources naturelles dans un autre lieu; ou améliorer ou mettre en valeur des environnements précédemment dégradés par des rejets de polluants ou d'autres modifications d'origine humaine (p. ex. barrières intertidales et polders);
- Recherche et développement – entreprendre l'évaluation de dommages environnementaux ou des travaux de recherche sur des dommages environnementaux à l'appui de la planification de la remise en état, y compris en ce qui concerne les effets à long terme et les impacts cumulatifs des rejets de polluants, ou pour mieux comprendre les facteurs limitants pour les populations d'oiseaux migrateurs; ou élaborer des méthodes d'évaluation et de remise en état des dommages environnementaux, y compris des techniques d'évaluation des dommages; des solutions de rechange en matière de remise en état (p. ex. plans de gestion environnementale);
- Éducation et sensibilisation – promouvoir l'éducation liée à la remise en état des dommages environnementaux, y compris la formation sur l'évaluation et la remise en

état des dommages, ou pour accroître la sensibilisation aux réglementations environnementales et leur respect; ou promouvoir le renforcement des capacités communautaires et la gérance de l'environnement à l'appui de la remise en état des dommages environnementaux.

Pour atteindre ces objectifs, le FDE indique que la priorité est accordée aux projets qui ciblent l'incident initial ayant entraîné l'octroi de fonds du FDE. Cependant, dans les cas où la tenue de projets de remise en état n'est pas possible, le programme cherchera d'abord à financer des projets d'amélioration de la qualité de l'environnement, puis envisagera des travaux de recherche et de développement à l'appui d'initiatives de remise en état, et enfin, l'éducation et la sensibilisation.

Les projets sont sélectionnés au moyen d'un appel de propositions ou d'un processus de présentation directe de demandes. Les bureaux régionaux du programme de financement gèrent le processus d'examen des projets. Ils reçoivent les propositions et procèdent à un examen administratif afin de déterminer l'admissibilité du projet et sa conformité aux modalités et aux critères du FDE. Les propositions qui passent l'examen administratif sont soumises à un examen technique. Les examinateurs techniques peuvent comprendre des experts d'ECCE, ainsi que des experts en la matière d'autres ministères fédéraux. Les examinateurs commentent le mérite relatif des propositions et la viabilité de l'approche en utilisant un formulaire d'examen technique standard.

Les bureaux régionaux organisent ensuite une réunion d'évaluation finale, à laquelle participent le directeur régional et le personnel du FDE, ainsi que tout expert technique compétent, afin de déterminer quels projets doivent être recommandés aux fins de financement. Pour les projets de « portée nationale » (c.-à-d. du Fonds d'action et de sensibilisation pour le climat⁵), un comité composé de hauts fonctionnaires d'ECCE (c.-à-d. de DG) peut être convoqué pour examiner les propositions et formuler des recommandations à des fins de financement. Le BNFDE crée ensuite un formulaire de résumé accompagné de documents d'information sur le projet aux fins d'approbation par le responsable du programme (directeur général régional de la région de l'Atlantique et du Québec), qui transmet ensuite les documents à la sous-ministre adjointe, Direction générale de la politique stratégique, pour approbation finale.

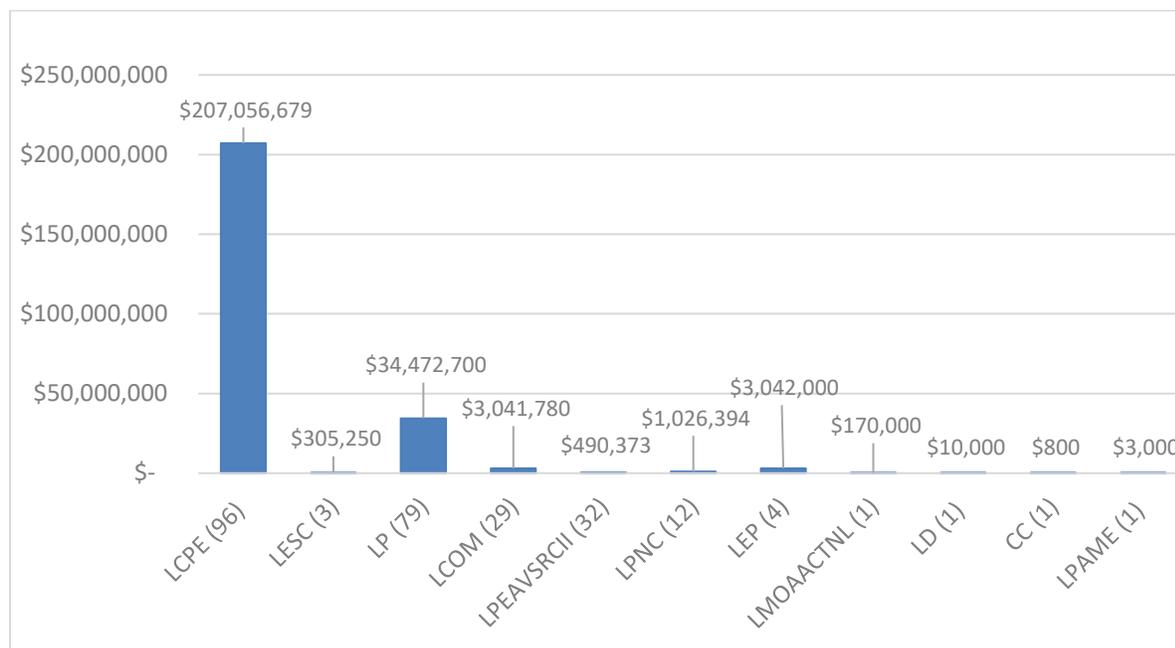
Ressources du programme

Les fonds alloués au FDE proviennent d'amendes, d'ordonnances de la cour, de paiements volontaires et de paiements versés par des fonds internationaux. Le terme utilisé pour désigner tous les types de fonds alloués au FDE est « somme attribuée ». Les sommes attribuées

⁵ Le financement du Fonds pour dommages à l'environnement (amende à Volkswagen de 196,5 millions de dollars moins les frais administratifs) a été combiné aux contributions du Fonds d'action pour le climat (15 millions de dollars), et a été baptisé Fonds d'action et de sensibilisation pour le climat. Dans le cadre du compte à fins déterminées, le FDE et le Fonds d'action pour le climat investiront jusqu'à 206 millions de dollars sur cinq ans pour soutenir des projets d'origine canadienne qui contribuent à réduire les émissions de gaz à effet de serre du Canada. Le compte à fins déterminées soutient les projets qui renforcent la capacité de lutte contre les changements climatiques au Canada dans le cadre de trois grandes priorités : la sensibilisation et la mobilisation des jeunes en matière de questions climatiques et l'action communautaire pour le climat; le soutien aux groupes de réflexion et aux établissements universitaires canadiens; et l'avancement de la science et de la technologie.

au FDE varie considérablement à trois égards : le montant (de plusieurs centaines à plusieurs centaines de millions de dollars canadiens), le nombre de sommes attribuées reçues annuellement et le moment où la somme attribuée est reçue (p. ex. certaines sommes attribuées sont versées en totalité immédiatement, tandis que d'autres sont versées au Fonds sur plusieurs mois ou années).

Figure 1 : Nombre total et montant des sommes attribuées reçues par le Fonds pour dommages à l'environnement au titre de la législation, d'avril 2014 à mars 2020



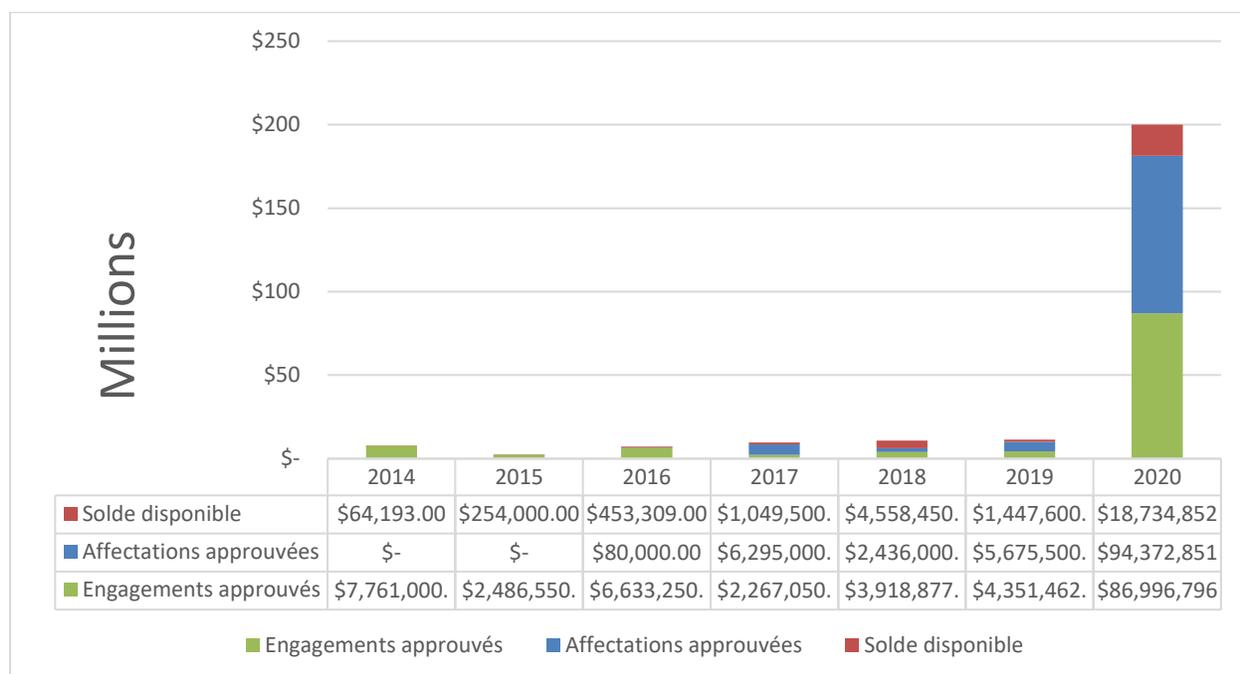
Source : données du programme indiquant les sommes attribuées d'avril 2014 à mars 2020.

La figure 1 illustre les sommes attribuées reçues par le FDE en vertu de lois comportant des clauses discrétionnaires, comme la [Loi de mise en œuvre de l'Accord atlantique Canada – Terre-Neuve-et-Labrador](#) (LMOAACTNL), et de lois comportant des clauses non discrétionnaires, comme la [Loi canadienne sur la protection de l'environnement \(1999\)](#) (LCPE), la [Loi sur les espèces sauvages du Canada](#) (LESC), la [Loi sur les pêches](#) (LP), la [Loi de 1994 sur la convention concernant les oiseaux migrateurs](#) (LCOM), la [Loi sur la protection d'espèces animales ou végétales sauvages et la réglementation de leur commerce international et interprovincial](#) (LPEAVSRCII) et la [Loi sur les parcs nationaux du Canada](#) (LPNC). Des sommes attribuées discrétionnaires ont été versées au FDE en vertu de la [Loi sur les espèces en péril](#) (LEP), de la [Loi sur les douanes](#) (LD) et du [Code criminel](#) (CC) à la discrétion du pouvoir judiciaire. Ces lois ne comportent pas de clauses ou de dispositions spécifiques qui dirigent les fonds vers le programme. En avril 2018, le FDE a commencé à recevoir des sanctions administratives pécuniaires (SAP) en vertu de la [Loi sur les pénalités administratives en matière d'environnement](#) (LPAME).

En janvier 2020, le constructeur automobile Volkswagen AG a été condamné à payer une amende de 196,5 millions de dollars pour avoir contrevenu à la LCPE. Cette amende a été versée au FDE. L'administration de l'amende à Volkswagen AG fournit un contexte important

pour la présente évaluation. La taille sans précédent de l'amende a engendré des exigences uniques pour le programme au cours de la période d'évaluation. Dans l'ensemble, on constate une augmentation significative du nombre de sommes attribuées et de leur montant, c'est-à-dire un plus grand nombre de petites sommes attribuées ainsi qu'un plus grand nombre de sommes attribuées d'un montant plus élevé. La figure 2 illustre les allocations de fonds au cours de la période de l'évaluation et l'augmentation des soldes disponibles d'une année à l'autre.

Figure 2 : Résumé des allocations annuelles et du solde disponible du Fonds pour dommages à l'environnement, de 2014 à 2020



Source : données du programme présentées par année civile de 2014 à 2020, se basant sur les rapports internes issus des ententes de financement signées par les agents du programme. Les engagements approuvés correspondent aux fonds approuvés par le ministre, le SMA ou le responsable du programme pour les projets. Les allocations approuvées correspondent aux fonds qui sont inclus dans les stratégies d'allocation de sommes attribuées élevées (approuvées et en cours d'élaboration) et dans les futurs appels de propositions.

2. Constatations

2.1 Pertinence de la conception du programme du Fonds pour dommages à l'environnement

Constatation : Dans l'ensemble, le FDE est conçu pour soutenir la réalisation de ses résultats souhaités. Les principaux éléments de la conception du programme contribuent à l'obtention des résultats du FDE. Il s'agit notamment de la souplesse du programme, d'un ensemble pertinent de catégories du programme, de la définition des bénéficiaires de financement admissibles et d'un processus efficace permettant aux demandeurs de solliciter

les fonds disponibles. Les fonds sont gérés selon les paramètres d'un compte à fins déterminées.

Forces de la conception du programme

Les données probantes indiquent que la conception du FDE permet d'atteindre ses résultats souhaités et que les principes et les objectifs du programme sont bien perçus. Les données du programme provenant d'un échantillon de projets achevés du FDE indiquent que, pour la plupart de ces projets, le versement des sommes attribuées à la suite des décisions de la cour correspondait à l'emplacement géographique prioritaire. Pour la plupart des projets échantillonnés, les sommes attribuées par la cour ont été versées conformément à ses recommandations.

Les participants ont mentionné que divers éléments de la conception du programme ont contribué à l'obtention des résultats du programme et ont indiqué que certains d'entre eux constituaient une force.

Le statut du FDE en tant que compte à fins déterminées donne de la flexibilité au programme. Les soldes de financement d'un compte à fins déterminées peuvent être reportés d'un exercice financier au suivant au niveau du programme et du projet. Ainsi, les fonds ne viennent pas à expiration et le programme dispose du temps nécessaire pour s'assurer que les fonds sont alloués aux projets qui donneront les meilleurs résultats. La mise en commun des fonds non utilisés (la possibilité de combiner plusieurs petites sommes attribuées en une seule) est également une source efficace de flexibilité qui permet au programme de veiller à ce que les fonds soient alloués à des projets ayant une forte incidence.

Le programme s'articule autour d'un ensemble pertinent de catégories de financement, à savoir la remise en état, l'amélioration de la qualité de l'environnement, la recherche et le développement ainsi que l'éducation et la sensibilisation du public. Les répondants internes clés à l'interne considèrent que les quatre catégories du programme sont appropriées. De plus, l'accent mis sur le financement des projets de remise en état est conforme à l'objectif du programme. Selon les répondants internes clés, la nature élargie et adaptable des quatre catégories a permis au programme de s'adapter aux conditions apportées par les nouvelles sommes attribuées (p. ex. l'attention accrue portée récemment à l'éducation et à la sensibilisation) et aux nouvelles priorités gouvernementales, y compris les changements climatiques.

Le processus normal du programme pour informer le public des fonds disponibles et lancer une demande de propositions comprend la participation régionale et l'expertise tirée du personnel d'ECCC et d'autres ministères dans les régions, et les commentaires indiquent que ce processus fonctionne bien. Les projets communautaires sont financés au moyen d'un appel de propositions lancé deux fois par an. Ce processus comprend une analyse des fonds disponibles et des exigences législatives qui y sont associées, ainsi que des recommandations de la cour. Un résumé des exigences relatives à l'utilisation des fonds est publié avec l'appel de

propositions. Tous les bénéficiaires de financement qui ont été interviewés au cours de l'évaluation étaient très satisfaits du processus.

Quelques répondants ont fait remarquer que la capacité du programme à attribuer du financement direct dans des circonstances précises est un avantage. Le financement direct est un mécanisme utilisé par le FDE pour allouer des fonds à une proposition entièrement évaluée en dehors du processus de demande de propositions. Les paramètres des recommandations de la cour peuvent parfois être difficiles à réaliser par le biais d'appels de propositions ouverts, et ce pour de nombreuses raisons.

Selon les données du programme, seulement environ 7 % des fonds sont utilisés en tant que financement direct. Selon une politique interne du programme, dans la plupart des cas, les fonds du FDE évalués pour un financement direct ne peuvent pas dépasser 10 000 \$. Cela peut expliquer pourquoi une partie relativement faible des fonds est utilisée comme financement direct. Quelques répondants ont fait remarquer que le financement direct pourrait être utilisé plus souvent pour jumeler plus rapidement les fonds qui ont fait l'objet de recommandations de la cour avec un promoteur qualifié. Cela dit, les personnes interviewées ont également indiqué clairement qu'elles étaient d'accord avec l'orientation selon laquelle le FDE ne devrait jamais financer des activités ministérielles et que le processus d'allocation du financement direct devrait être guidé par des données probantes, une approche scientifique et dans l'esprit de la décision du tribunal.

À titre de compte à fins déterminées, le FDE se distingue des programmes de S et C d'ECCE dans la mesure où le financement du programme provient de sommes attribuées (c.-à-d. d'amendes, d'ordonnances de la cour, de paiements volontaires et de paiements versés par des fonds internationaux). Contrairement à une subvention ou à une contribution dont le financement annuel est spécifique, le financement du programme du FDE est imprévisible et peut être complexe (p. ex. les sommes attribuées liées à des ordonnances de la cour peuvent être accompagnées de recommandations sur la manière dont le FDE devrait utiliser les fonds ou le paiement d'une somme attribuée peut s'étaler sur plusieurs mois ou années).

La majorité des bénéficiaires de financement ont convenu que la conception du FDE permet au programme d'atteindre ses résultats et ont souligné la synergie entre l'objectif ou les objectifs des projets et l'objectif du FDE. Toutefois, plusieurs bénéficiaires ont fait remarquer que le montant du financement disponible au titre du FDE ne correspondait pas aux besoins de leurs projets. Ils ont expliqué que de nombreux projets comportaient une surveillance à long terme sur une période qui s'étend au-delà de la durée du financement fourni par le FDE aux projets.

Dans le but de permettre la collecte et le versement des fonds, la conception du FDE a adopté un grand nombre d'éléments et de pratiques de programmes et politiques de S et C d'ECCE. Cette situation a entraîné des défis pour l'administration du FDE qui sont présentés plus loin dans le présent rapport.

Mobilisation des Autochtones

Constatation : Les modalités du FDE incluent spécifiquement les Premières Nations et les organisations autochtones en tant que bénéficiaires admissibles au financement, mais la mesure dans laquelle la conception et la mise en œuvre du FDE tiennent compte de cet aspect est limitée et des exigences et directives spécifiques pour la mobilisation des Autochtones ne sont pas fournies.

Les modalités du FDE énoncent quatre catégories de bénéficiaires admissibles au financement, dont les Premières Nations et les organisations autochtones⁶. Le FDE peut également diriger des fonds vers des collectivités autochtones. Cependant, l'examen des documents a révélé que les procédures actuelles du programme (telles que les formulaires d'évaluation des fonds) n'incluent pas d'exigences ou de directives spécifiques concernant la consultation ou la mobilisation des collectivités autochtones.

La plupart des représentants du programme interviewés ont indiqué qu'il était possible d'en faire davantage pour renforcer la mobilisation des collectivités autochtones, mais ont également noté que la mobilisation des Autochtones a été favorisée dans le cadre du Fonds d'action et de sensibilisation pour le climat, qui a bénéficié d'un investissement important du FDE. Les appels de propositions du Fonds d'action et de sensibilisation pour le climat visaient notamment de façon ciblée les collectivités autochtones, afin de s'assurer que ces partenaires étaient mobilisés et que les possibilités de financement étaient communiquées efficacement.

Évolution des priorités gouvernementales

Constatation : La prise en compte des priorités gouvernementales autres que celles spécifiées dans les modalités dans la conception et l'exécution du FDE est limitée, et les modalités pourraient devoir être affinées pour permettre de tenir compte de l'évolution des priorités dans le cadre des autorisations actuelles du programme.

Les éléments probants laissent penser que d'autres priorités gouvernementales avaient été prises en compte lors de la conception initiale du programme du FDE, mais que ces priorités ont évolué au fil du temps. Un exemple est la prise en compte de l'analyse comparative entre les sexes plus (ACS+). Nonobstant le fait que les projets financés par le FDE bénéficieront tant aux hommes qu'aux femmes, les directives fournies n'indiquent pas comment le FDE pourrait contribuer à répondre aux besoins spécifiques des différents groupes de population ou aux différentes incidences que certains groupes peuvent subir en raison des conditions environnementales dans lesquelles ils vivent.

Un examen des procédures internes, des documents d'orientation et des outils du FDE suggère également qu'il soit possible que l'exécution du programme ne tienne pas explicitement compte des priorités gouvernementales (p. ex. appel de propositions ou sélection des projets). À cet égard, quelques représentants du programme ont indiqué qu'ils s'efforçaient de mieux intégrer les priorités gouvernementales actuelles de manière plus pratique dans leur travail.

⁶ Les autres catégories incluent les organisations non gouvernementales (comme les groupes communautaires environnementaux), les universités et les établissements d'enseignement et les gouvernements provinciaux, territoriaux et municipaux.

L'évaluation n'a pas révélé d'information permettant de déterminer dans quelle mesure la prise en compte des priorités gouvernementales peut être intégrée dans la conception et la mise en œuvre du FDE sans modifier les autorisations du programme et en tenant toujours compte des recommandations de la cour.

2.2 Capacité du programme

Constatation : En raison de l'augmentation du nombre de sommes attribuées et de leur valeur, le FDE a connu un manque de capacité à l'échelle nationale et dans certains bureaux régionaux.

Si la conception globale du FDE est restée relativement inchangée depuis 2009, le contexte plus large dans lequel le programme est exécuté a évolué. Au cours de la période d'évaluation, les données montrent que le nombre de sommes attribuées versées au programme a augmenté de manière significative, bien que non régulière, depuis sa création. Cette situation est due à de nombreux facteurs, notamment :

- la mise en place de sanctions minimales;
- l'augmentation du nombre de lois qui accordent automatiquement des sommes attribuées au FDE;
- l'ajout de sanctions administratives pécuniaires⁷ en 2018.

En 2020, l'amende de 196,5 millions de dollars infligée à Volkswagen AG a constitué une somme attribuée sans précédent pour le FDE. L'augmentation de la valeur des sommes attribuées par la cour devrait se poursuivre.

Les répondants internes clés ont fait part de leurs préoccupations concernant le manque de capacité à mener à bien les activités du FDE. Le nombre d'ETP est demeuré assez stable au cours de la période d'évaluation (de 2015 à 2020, voir le tableau 1). Les données du programme indiquent que cela n'est pas suffisant pour suivre la croissance du programme. Par conséquent, le FDE n'a pas la capacité d'allouer les fonds aux bénéficiaires au rythme de la réception des sommes attribuées. Les sommes attribuées connaissent une augmentation depuis 2015, mais l'écart entre les sommes attribuées reçues et les fonds versés s'est également creusé. Comme l'illustre la figure 2, le solde annuel disponible du programme est en hausse.

⁷ Afin de dissuader toute récidive de non-conformité, les agents d'application de la loi d'ECCC peuvent imposer des sanctions administratives pécuniaires. Il s'agit de sanctions pécuniaires émises par le biais d'un avis de violation en vertu du paragraphe 10(1) de la [Loi sur les pénalités administratives en matière d'environnement](#), sans procédures judiciaires, pour la violation d'exigences législatives. Les sanctions administratives pécuniaires sont versées sans condition au FDE.

Tableau 1 : Dépenses et ETP pour le Fonds pour dommages à l'environnement, des années financières 2015 à 2016 aux années financières 2019 à 2020

Catégorie	AF 2015 à 2016	AF 2016 à 2017	AF 2017 à 2018	AF 2018 à 2019	AF 2019 à 2020
Salaires	291 294 \$	266 800 \$	268 787 \$	281 144 \$	443 559 \$
RASE	58 259 \$	53 360 \$	53 757 \$	56 229 \$	119 761 \$
Fonctionnement et entretien	48 550 \$	30 093 \$	53 263 \$	16 401 \$	22 432 \$
Locaux	37 868 \$	34 684 \$	34 942 \$	36 549 \$	57 663 \$
Total des frais administratifs¹	435 971 \$	384 937 \$	411 111 \$	390 322 \$	643 414 \$
Total des fonds versés²	868 924 \$	1 871 895 \$	1 983 387 \$	3 590 370 \$	3 418 963 \$
Total des dépenses du programme	1 304 895 \$	2 256 832 \$	2 394 397 \$	3 980 692 \$	4 062 377 \$
Proportion des dépenses du programme consacrées aux frais administratifs	33,4 %	17,1 %	17,2 %	9,8 %	15,8 %
ETP du programme	5,1	4,8	5,9	4,5	6,5

¹ Les frais administratifs couvrent les salaires, le régime d'avantages sociaux des employés, les frais de fonctionnement et d'entretien et les frais relatifs aux locaux.

² Comprend le financement de projets et exclut les frais administratifs imputés au compte à fins déterminées.

Source : Données administratives du FDE et Comptes publics du Canada.

Selon la plupart des répondants à l'interne, le programme ne dispose pas de capacités suffisantes, tant au niveau du bureau national, qui a été affecté par des changements à la structure de rapport et par la gestion de nouveaux appels de propositions, qu'au niveau de certains bureaux régionaux. La capacité du BNFDE a été mise à rude épreuve pour soutenir les activités courantes du programme, tout en élaborant des stratégies pour les sommes attribuées élevées. Le personnel régional a signalé des difficultés à recruter du nouveau personnel en temps voulu pour gérer les premier et deuxième appels de propositions dans le cadre du Fonds d'action et de sensibilisation pour le climat.

Constatation : Les caractéristiques du programme qui contribuent à la capacité du FDE incluent la possibilité d'utiliser jusqu'à 5 % d'une somme attribuée à des fins administratives. Bien que le programme ait tiré parti de cette caractéristique, une utilisation plus cohérente pourrait mieux soutenir les opérations du programme.

Les 14 lois fédérales qui régissent le versement de sommes attribuées au FDE fournissent le pouvoir nécessaire pour que les coûts liés à l'administration soient imputés au programme. De

plus, en 2017, le FDE a mis en œuvre une politique permettant d'utiliser jusqu'à 5 % des fonds du compte à fins déterminées pour financer les coûts administratifs, tels que le fonctionnement, la gestion et les salaires. Au cours de la période de cette évaluation, les coûts administratifs imputés au compte à fins déterminées en représentaient moins de 1,2 % des fonds. Ces données montrent que le programme du FDE a fait un usage minimal de la souplesse offerte par la possibilité d'utiliser le compte à fins déterminées pour financer ses opérations.

Les membres de la haute direction interviewés ont indiqué que la possibilité d'allouer jusqu'à 5 % d'une somme attribuée à l'administration fonctionne généralement bien, mais ont fait remarquer que les coûts de gestion des sommes attribuées variaient de façon importante. Le versement de certaines sommes attribuées peut nécessiter des processus plus poussés que d'autres (p. ex. lorsque des consultations ont lieu avec des intervenants locaux ou des collectivités autochtones).

2.3 Processus décisionnels

Constatation : Les pouvoirs et le processus d'approbation de financement doivent être précisés dans les procédures et politiques du programme. En raison de l'accent mis récemment sur les sommes attribuées élevées, le délai entre l'appel de propositions et le versement des fonds a augmenté.

Les procédures et politiques internes du programme définissent la responsabilité à l'égard de l'approbation du financement des projets du FDE. Comme indiqué précédemment, une liste initiale de projets recommandés à des fins de financement est dressée après que les demandes de financement aient fait l'objet d'un examen d'admissibilité et d'un examen technique dans leur région respective. Le processus d'approbation comprend les étapes suivantes :

- Le gestionnaire des programmes de financement du bureau du directeur général régional de la Direction générale de la politique stratégique recommande les propositions à des fins de financement au directeur général régional;
- Le BNFDE regroupe les recommandations transmises par les directeurs généraux régionaux de toutes les régions en une trousse de projets recommandés;
- La trousse de projets recommandés est remise au responsable du programme du FDE (directeur général régional, région de l'Atlantique et du Québec) pour approbation.

Les modalités autorisent le responsable du programme (directeur général régional, région de l'Atlantique et du Québec) à approuver le financement des projets par le FDE. Cependant, la plupart des décisions de financement ne sont actuellement prises qu'après avoir reçu l'approbation de la sous-ministre adjointe de la Direction générale de la politique stratégique. Dans des cas exceptionnels, l'approbation est demandée au ministre, comme ce fut le cas pour l'approbation des projets du Fonds d'action et de sensibilisation pour le climat. Certains répondants au sein d'ECCC ont fait état d'une certaine confusion quant aux procédures et ont indiqué qu'il était nécessaire de préciser le processus d'approbation des projets et du financement afin d'uniformiser davantage l'application des règles. Un petit nombre de personnes interviewées à l'interne ont mentionné qu'il était également possible de mieux

harmoniser les pratiques du FDE et la délégation des pouvoirs de dépenser et des pouvoirs financiers d'ECCE.

ECCE a adopté une approche générique de publication d'appels de propositions pour certains de ses programmes de S et C en 2018, ce qui comprend le FDE. Certaines personnes interviewées à l'échelle régionale ont en outre constaté que les appels de propositions récents avaient entraîné un délai plus long entre l'appel de propositions et le versement des fonds depuis l'adoption des nouvelles procédures.

Constatation : Une partie des procédures, des documents d'orientation et des outils imposés par le Ministère et appliqués au programme du FDE ne sont plus adaptés à une exécution efficiente et efficace du programme.

Un autre défi lié à la mise en œuvre du programme est que le FDE ne dispose pas de ses propres documents personnalisés (p. ex. un modèle personnalisé d'entente de financement) ou de processus de versement des fonds aux bénéficiaires. Étant un programme historiquement petit, il n'y avait aucune justification convaincante pour que le FDE crée des processus administratifs adaptés à un compte à fins déterminées. Il s'appuyait plutôt sur les processus et les modèles propres aux S et C d'ECCE. Le FDE utilise les modèles d'entente de S et C du Ministère et demande au Centre d'expertise en matière de S et C d'ECCE d'examiner les ententes (bien que cela ne soit pas exigé par les modalités du programme). L'utilisation de modèles et de processus non spécifiques pour le versement de toutes les sommes attribuées du FDE a été qualifiée de fastidieuse. Par exemple, la flexibilité du compte à fins déterminées permettant de reporter des fonds d'un exercice financier à l'autre ne peut être utilisée sans adaptation manuelle et modifications fréquentes des ententes.

Compte tenu du nombre croissant d'ententes de financement liées au FDE, certains fonctionnaires ministériels clés ont indiqué que des modèles et des processus actualisés et spécifiques sont maintenant nécessaires et seraient plus appropriés pour un compte à fins déterminées et les pouvoirs et la flexibilité qui y sont associés. Cela permettrait au programme de fonctionner de manière plus efficace et plus efficiente.

Un autre processus qui doit être revu est la politique relative aux sommes attribuées élevées du FDE. Cette politique a été mise en place en juin 2017 pour assurer une certaine cohérence dans le versement des fonds provenant de sommes attribuées d'une valeur d'un million de dollars et plus, et comporte des exigences (p. ex. considérations liées aux communications de nature délicate, aux attentes du public et aux affaires publiques) et des niveaux d'approbation complexes. Elle impose au directeur général régional de la région dans laquelle l'infraction a été commise d'élaborer une stratégie de mise en œuvre pour la somme attribuée. Cela est fait avec le soutien du BNFDE et en consultation avec de multiples intervenants, paliers gouvernementaux et partenaires. La stratégie fait ressortir les objectifs visés et les résultats souhaités par l'investissement des fonds et les méthodes qui seront utilisées pour allouer les fonds aux bénéficiaires. La stratégie est soumise à l'examen du Comité des directeurs généraux du FDE d'ECCE. L'approbation finale d'une stratégie de mise en œuvre est accordée par le responsable du programme du FDE (directeur général régional, région de l'Atlantique et

du Québec), après avoir reçu l'appui de la sous-ministre adjointe de la Direction générale de la politique stratégique.

Avant 2017, les sommes attribuées d'une valeur d'un million de dollars et plus étaient rares (une seule somme attribuée par année entre 2014 et 2016 inclusivement). Depuis, cependant, il y a eu trois sommes attribuées élevées chaque année en 2017, 2018 et 2019. Par conséquent, ce processus intensif a été activé plus fréquemment que prévu, mais la capacité à le mettre en œuvre demeure limitée. La direction du programme convenait que le seuil de mise en œuvre de cette politique devrait être examiné.

2.4 Pertinence de la structure de gouvernance et de gestion

Constatation : La responsabilité à l'égard du programme est claire et les liens avec les partenaires d'ECCE se sont renforcés, notamment grâce à l'élaboration de stratégies d'allocation pour les sommes attribuées importantes. Cependant, le Comité des directeurs généraux du FDE du gouvernement du Canada ne s'est pas réuni depuis 2017, ce qui a laissé échapper des occasions d'adopter une approche pangouvernementale.

Responsabilité et gouvernance au sein d'ECCE

La responsabilité à l'égard du FDE incombe au responsable du programme du FDE (directeur général régional, région de l'Atlantique et du Québec) et à la sous-ministre adjointe de la Direction générale de la politique stratégique. En plus d'assurer l'uniformité de la mise en œuvre et de l'exécution du programme à l'échelle nationale, le directeur général régional de la région de l'Atlantique et du Québec, en administrant les sommes attribuées de moins d'un million de dollars, coordonne et supervise l'obtention de l'approbation de la sous-ministre adjointe de la Direction générale de la politique stratégique pour les projets dont le financement est recommandé.

La gouvernance du programme est soutenue par le Comité des directeurs généraux du FDE d'ECCE qui comprend des représentants du programme du FDE (directeurs généraux régionaux et BNFDE), ainsi que des directeurs généraux de directions générales partenaires telles que le Service canadien de la faune, la Direction générale des services ministériels et des finances (DGSMF), la Direction générale des sciences et de la technologie, la Direction générale de la protection de l'environnement et la Direction générale des changements climatiques, avec représentation d'office de la Direction générale de l'application de la loi. Le rôle de ce comité est bien expliqué dans son mandat.

Selon les principaux responsables, le Comité des directeurs généraux d'ECCE procède conformément à son mandat, bien que le calendrier des réunions ait été irrégulier (p. ex. deux fois par année et non tous les trimestres). Les répondants indiquent que le Comité semble fonctionner efficacement et atteindre ses objectifs de partage d'information et de discussion sur les priorités communes.

Pour les sommes attribuées élevées, les partenariats entre le BNFDE et d'autres secteurs du Ministère se sont renforcés au cours de l'élaboration des stratégies d'allocation des sommes attribuées. Par exemple, de nouveaux liens ont été établis avec la Direction générale des changements climatiques et la Direction générale des affaires publiques et autochtones et des services ministériels afin d'assurer la conformité du programme aux politiques en évolution en matière de changements climatiques et de réconciliation avec les Autochtones.

Structure de gouvernance interministérielle

Dans le cadre de l'administration du FDE, ECCC est censé travailler en étroite collaboration avec Pêches et Océans Canada, l'Agence Parcs Canada et Transports Canada, qui administrent des lois fédérales prévoyant le versement de sommes attribuées au FDE ou comportant des clauses discrétionnaires autorisant le versement de sommes attribuées au FDE. Le Comité des directeurs généraux du FDE du gouvernement du Canada est régi par un mandat. Il est composé de représentants de Pêches et Océans Canada, de l'Agence Parcs Canada et de Transports Canada, avec représentation d'office du Service des poursuites pénales du Canada. Ce comité doit se réunir au moins une fois par an et assure la supervision et l'orientation de l'administration du FDE. Le Comité des directeurs généraux du FDE du gouvernement du Canada ne s'est pas réuni depuis 2017. Les responsables clés ont attribué cela à un manque de capacité, plutôt qu'à une composante de la gouvernance qui devrait être réexaminée ou abandonnée. Les fonctionnaires d'ECCC ont noté que ce manque de gouvernance a probablement laissé échapper des occasions d'obtenir des commentaires sur les priorités du FDE et pour le FDE de contribuer à la réalisation des priorités du Ministère et à l'adoption de pratiques exemplaires. Une mise en garde s'impose : l'évaluation n'a comporté que quelques entretiens avec des représentants d'autres ministères. Par conséquent, on connaît mal les points de vue des représentants d'autres ministères sur la valeur perçue d'un Comité des directeurs généraux du gouvernement du Canada plus actif.

La collaboration avec d'autres ministères a lieu au niveau du personnel et des régions. Plus précisément, le personnel de Pêches et Océans Canada agit régulièrement à titre d'experts en la matière dans le cadre de l'examen technique des propositions, mais moins dans le cadre de la clôture et de l'évaluation des projets financés par le FDE.

Clarté des rôles et des responsabilités

Constatation : Dans le contexte évolutif dans lequel le FDE fonctionne, il est nécessaire de clarifier les rôles et les responsabilités du BNFDE et des régions et de maintenir un lien fort entre la prise de décisions à l'échelle nationale et la capacité des régions à répondre aux exigences du programme.

Le BNFDE est chargé de superviser l'administration du FDE. Il soutient la mise en œuvre cohérente du programme grâce à l'élaboration de politiques, fournit de l'aide aux directeurs généraux régionaux, assure les activités d'assurance de la qualité et de promotion du programme auprès des intervenants nationaux et rend compte du rendement global du

programme. Le gestionnaire du programme du BNFDE consulte régulièrement les gestionnaires de programme des régions.

Il existe un rôle régional clair de longue date dans la mise en œuvre du FDE. Ce dernier est particulièrement important étant donné que la zone géographique liée à une somme attribuée est souvent un élément significatif relativement à son versement. Les gestionnaires de programme régionaux sont responsables de l'élaboration de plans de gestion, de la supervision du processus de versement des fonds et d'entente de financement⁸, de la promotion du FDE auprès des parties régionales intéressées (p. ex. les tribunaux, les procureurs, les agents d'application de la loi, les autres ministères et les bénéficiaires potentiels) et de la coordination avec celles-ci, ainsi que du suivi des résultats du programme régional et de la production de rapports à cet égard.

Un examen des documents du programme montre que les rôles et les responsabilités du BNFDE n'ont pas encore été formalisés au-delà des documents provisoires. De même, le rôle du BNFDE a été fortement influencé par la participation accrue à l'élaboration du programme relativement aux sommes attribuées élevées reçues par le FDE. De plus, étant donné qu'il est davantage complexe d'administrer le FDE dans le contexte de la pandémie de COVID-19, le personnel régional aimerait avoir des discussions visant à préciser les rôles et les responsabilités concernant les activités courantes, les allocations de sommes attribuées élevées et certains autres domaines du programme, comme l'utilisation des petits fonds résiduels provenant des sommes attribuées. Quelques répondants ont également mentionné l'importance de s'assurer qu'il existe un lien étroit entre la prise de décisions à l'échelle nationale et la capacité des régions à répondre aux exigences du programme.

Selon les personnes clés interviewées à l'interne, le rôle des autres partenaires d'ECDC (p. ex. Direction générale de l'application de la loi et Direction générale des sciences et de la technologie) est clair en raison de la mobilisation régulière par le biais du Comité des directeurs généraux du FDE d'ECDC.

Constatation : Bien que des protocoles aient été établis, le processus de suivi des sommes attribuées demeure un défi, car les tribunaux fédéraux et provinciaux utilisent des méthodes de paiement différentes et de multiples intervenants participent au processus de bout en bout.

Un aspect des rôles et responsabilités du programme qu'il convient de noter à des fins de clarification est le suivi des sommes attribuées. Cet élément unique du FDE a été considéré dans le passé comme un aspect problématique de la conception du programme. Par exemple, l'évaluation de 2014 a recommandé de mettre en place ou de clarifier les protocoles et les rôles et responsabilités pour le transfert et le suivi des sommes attribuées par la cour. Dans le cadre

⁸ Ce processus comprend des appels de propositions, l'examen des demandes de financement, la prestation de conseils liés aux propositions de projets, la coordination des examens techniques et des évaluations des propositions, la recommandation de projets à financer, l'élaboration d'ententes de financement et le suivi des projets approuvés.

de la révision de 2015 du cadre de gestion et des lignes directrices opérationnelles du FDE, de nouveaux protocoles ont été élaborés, communiqués et adoptés.

Les agents chargés de l'application de la loi informent le Service des poursuites pénales du Canada des manquements possibles, qui, à son tour, est chargé d'approuver le dépôt d'accusations et d'obtenir des sanctions par le biais d'accords de détermination de peine-plaidoyer. Le Service des poursuites pénales du Canada s'assure ensuite que les tribunaux versent les sommes attribuées au Receveur général, qui à son tour transmet les paiements à ECCC aux fins d'administration. Il est nécessaire de poursuivre les efforts et la collaboration entre les ministères du gouvernement du Canada pour s'assurer de l'intégrité de ce processus de suivi.

2.5 Communications et rapports relatifs au Fonds pour dommages à l'environnement

Constatation : La sensibilisation générale au programme du FDE pourrait être renforcée, tout comme les communications liées aux appels de propositions et la mobilisation des partenaires. Les rapports sur les résultats à l'intention de la population canadienne pourraient également être renforcés.

L'évaluation du FDE effectuée en 2014 recommandait que le programme améliore sa promotion et ses communications afin de renforcer la sensibilisation au programme et la compréhension de celui-ci. Le plan de communication du FDE a été approuvé en 2018. Il vise à améliorer la communication avec les communautés d'application de la loi et les communautés judiciaires, les partenaires internes d'ECCC et les partenaires fédéraux externes, ainsi que les autres clients et intervenants. Selon les documents du programme, l'augmentation du nombre de sommes attribuées au FDE et de leur valeur pourrait être en partie attribuable à la mobilisation accrue des procureurs.

La communication concernant les sommes attribuées au FDE se fait par le biais de diverses voies et méthodes, telles que le site Web d'ECCC et les médias sociaux. Les appels de propositions sont publiés sur le site Web du FDE et les renseignements importants sur ces appels de propositions sont également transmis spécifiquement aux organisations régionales (au moyen de listes de distribution par courriel) afin d'informer les candidats potentiels des possibilités de financement.

En septembre 2020, le Fonds d'action et de sensibilisation pour le climat a été créé, avec des contributions du Fonds d'action pour le climat existant, géré par la Direction générale des changements climatiques, ainsi qu'un investissement important du FDE. L'appel de propositions conjoint connexe a été largement diffusé partout au Canada. Malgré la popularité de cet appel de propositions, certains bénéficiaires de financement estiment que le FDE n'est toujours pas bien connu des organisations environnementales communautaires et que la communication pourrait être renforcée.

Continuant sur cette lancée, les partenaires du programme et les intervenants interviewés ont souligné la nécessité pour le FDE de renforcer sa mobilisation des intervenants et de mieux mettre en valeur les réussites du programme. Il est jugé particulièrement important de fournir de l'information à jour aux partenaires de la communauté de l'application de la loi et de la communauté judiciaire, comme les procureurs et les agents d'application de la loi, concernant le versement des fonds et l'incidence des projets soutenus. Un tel partage d'information peut contribuer à faire connaître le programme, à présenter le FDE comme une option crédible en matière de peine et à promouvoir un équilibre raisonnable entre les recommandations de la cour et la capacité du FDE à répondre à ces recommandations. Quelques personnes interviewées à l'interne ont également recommandé de renforcer les communications avec les responsables de l'application de la loi afin que le programme soit plus systématiquement informé des sommes attribuées.

Rapports sur le rendement

Constatation : Le modèle logique et le cadre de mesure du rendement du FDE sont constitués d'indicateurs compris dans le profil de l'information sur le rendement d'ÉcoAction communautaire. Les indicateurs sélectionnés sont considérés comme conformes à la mission du programme, mais ils ne font pas l'objet de rapports cohérents et ne sont pas utilisés pour éclairer la prise de décisions au sein du programme. Les répondants du programme à l'interne ont noté que les mécanismes devraient être mis à jour afin de mieux décrire les réussites du FDE et l'incidence des projets soutenus.

Le FDE est une composante du profil de l'information sur le rendement d'ÉcoAction communautaire et a son propre modèle logique (voir l'[annexe C](#)). Les répondants du programme à l'interne considèrent que le modèle logique du FDE est désuet, étant donné la croissance récente du programme et son expansion dans de nouveaux domaines tels que le soutien de projets liés à la pollution atmosphérique et aux changements climatiques.

Le programme dispose d'une série d'indicateurs de rendement qui sont ancrés dans le modèle logique du programme, notamment :

- le nombre annuel d'ordonnances de la cour exigeant un paiement au FDE par l'intermédiaire d'une législation non dirigée;
- le pourcentage de propositions admissibles reçues (le nombre de propositions qui réussissent l'examen administratif divisé par le nombre total de propositions reçues);
- le pourcentage de projets du FDE achevés qui respectent les modalités de leurs ententes de financement respectives, y compris les conditions imposées par la cour;
- la superficie (en hectares) où les milieux naturels d'un emplacement géographique, d'une qualité ou d'une valeur comparables à ceux touchés par les dommages environnementaux sont remis en état;
- la superficie (en hectares) où la qualité environnementale des milieux naturels d'un emplacement géographique, d'une qualité ou d'une valeur comparables à ceux touchés est améliorée;

- le nombre de méthodes élaborées ou appliquées pour évaluer et réduire les dommages causés à l'environnement ou remettre en état les milieux;
- le nombre de Canadiens et Canadiennes s'adonnant à la remise en état de l'environnement ou à la prévention des dommages à l'environnement.

Des indicateurs de rendement clés sélectionnés, tels que le nombre d'hectares remis en état, sont utilisés pour rendre compte de l'incidence du programme à un niveau élevé (p. ex. dans les rapports ministériels et les dossiers d'information ministériels). Cependant, les personnes interviewées à l'interne reconnaissent que le suivi du rendement pourrait être amélioré. Les indicateurs ne font pas l'objet de rapports cohérents. Comme indiqué précédemment, des rapports plus clairs sur les résultats des projets sont nécessaires.

Selon les personnes clés interviewées à l'interne, l'information sur les mesures du rendement a joué un rôle limité dans la prise de décisions ou les pratiques au niveau opérationnel. Les personnes interviewées ont recommandé d'améliorer le type d'information recueillie par rapport à l'incidence, y compris l'utilisation d'une approche narrative pour être en mesure de décrire le programme de façon plus claire et plus générale.

Certaines personnes interviewées à l'interne sont également d'avis qu'il y a une lacune en matière de rapports à la population canadienne et que la mise en place d'outils tels qu'un rapport annuel devrait être étudiée.

3. Conclusions, recommandations et réponse de la direction

3.1 Conclusions

L'évaluation a montré que la conception du FDE présente un certain nombre de forces et de bonnes pratiques. Toutefois, la hausse du nombre de sommes attribuées accordées au FDE et de leur taille a exercé une pression supplémentaire sur le programme. L'équipe du FDE a du mal à faire face à l'augmentation du nombre de sommes attribuées en raison de ses capacités internes limitées. Les procédures internes, les documents d'orientation et les outils ne sont en partie pas bien adaptés à cette nouvelle exigence de versement en temps voulu de sommes attribuées plus élevées. Les renseignements concernant ces procédures, documents d'orientation et outils qui contribuent à orienter la mobilisation des collectivités autochtones sont également limités.

Des considérations relatives aux autres priorités gouvernementales ont été prises en compte dans l'établissement des autorisations du programme du FDE, qui date de 2009. Cependant, les considérations ciblées à l'époque ne correspondent pas entièrement aux priorités actuelles, telles que la nécessité de tenir compte des différents besoins des divers groupes de population et de l'incidence disproportionnée que les conditions environnementales peuvent avoir sur certains groupes.

La responsabilisation à l'égard du FDE est claire. Il y a mobilisation positive des partenaires internes d'ECCC par le biais du Comité des directeurs généraux du FDE d'ECCC et de consultations sur des stratégies d'allocation spécifiques. Le Comité des directeurs généraux du FDE du gouvernement du Canada ne s'est pas réuni depuis 2017, bien que le programme reçoive des sommes attribuées en vertu des lois administrées par Transports Canada, l'Agence Parcs Canada, Ressources naturelles Canada et Pêches et Océans Canada.

L'incohérence du processus d'approbation du financement au fil du temps est, en partie, attribuable aux circonstances uniques entourant l'attribution d'une nouvelle somme attribuée élevée.

Dans l'ensemble, les rôles et les responsabilités des parties concernées par le FDE sont clairs. Toutefois, les rôles et les responsabilités du Bureau national du Fonds pour dommages à l'environnement et des régions pourraient être formalisés, notamment en ce qui concerne le suivi des sommes attribuées.

La sensibilisation des du SPPC et des procureurs provinciaux au FDE et la communication de l'incidence des projets financés aux agents d'application de la loi et aux partenaires juridiques constituent une priorité, tout comme l'amélioration des rapports à l'intention de la population canadienne.

La stratégie actuelle de mesure du rendement bénéficierait d'une mise à jour du modèle logique et des indicateurs de rendement afin de refléter l'expansion du programme et de mieux en illustrer les résultats.

3.2 Recommandations et réponse de la direction

Les recommandations suivantes sont destinées à la sous-ministre adjointe de la Direction générale de la politique stratégique, à titre de haute fonctionnaire ministérielle responsable du FDE, et à la sous-ministre adjointe de la Direction générale des services ministériels et des finances, qui est responsable du processus de S et C (appels de propositions, outils et rapports) et du soutien aux programmes d'ECCC, tels que le FDE, pour l'affectation et la bonne gestion des fonds.

Recommandation 1

Veiller à ce que le programme du Fonds pour dommages à l'environnement, tant dans les régions qu'au sein du Bureau national du Fonds pour dommages à l'environnement, dispose d'une capacité adéquate pour répondre à la hausse du nombre de sommes attribuées.

Discussion : D'après des données probantes, la capacité du programme n'a pas suivi le rythme de la croissance du nombre de sommes attribuées qui lui sont versées et de leur valeur. La nécessité de soutenir les activités courantes liées au FDE, tout en élaborant des stratégies au sujet du versement de sommes attribuées élevées, a mis à rude épreuve la capacité aux niveaux national et régional. Par conséquent, l'écart entre les sommes attribuées reçues et les

fonds versés s'est creusé. Le solde de clôture annuel du programme est en hausse constante. Dans ce contexte, il est nécessaire de s'assurer que le programme du FDE dispose d'une capacité suffisante pour remplir son mandat dans le cadre d'une demande croissante. Cela permettra également au programme d'être en meilleure position pour aborder les domaines visés par les autres recommandations issues de l'évaluation.

Bien que le FDE soit autorisé depuis 2017 à diriger jusqu'à 5 % du compte à fins déterminées vers les coûts administratifs tels que le fonctionnement et l'entretien et les salaires, l'utilisation de cette source de financement n'a pas été optimale. Le programme pourrait utiliser davantage la flexibilité inhérente à son statut de compte à fins déterminées pour soutenir ses opérations. Cela dit, le montant du financement reçu par le compte du FDE dépend des amendes, des ordonnances de la cour et des contributions volontaires versées au cours d'une année donnée. Le niveau de financement qui peut être alloué aux coûts administratifs est donc imprévisible.

Énoncé d'accord ou de désaccord : La sous-ministre adjointe de la Direction générale de la politique stratégique est d'accord avec la recommandation.

Réponse de la direction : À la lumière de l'examen ministériel des S et C et compte tenu de l'actuelle capacité globale d'exécution de programme de S et C de la Direction générale de la politique stratégique, le programme du FDE, en collaboration avec la Direction générale des ressources humaines, est en train de finaliser une structure organisationnelle, puis préparera et mettra en œuvre un plan de dotation échelonné, comprenant une analyse de la charge de travail et une stratégie de dotation. Grâce à ces mesures de dotation en personnel, il est possible d'atteindre un équilibre efficace des ressources nécessaires pour assurer la capacité nécessaire pour réaliser toute la portée du mandat du programme, y compris le versement des fonds aux bénéficiaires en temps opportun et la mise en œuvre des recommandations de l'évaluation.

Élément(s) livrable(s) :

- 1. En collaboration avec la DGRH, finaliser la structure organisationnelle nécessaire à la mise en œuvre du FDE.**
 - a. Calendrier : d'ici septembre 2022
 - b. Partie responsable : bureau national du Fonds pour dommages à l'environnement
- 2. En collaboration avec la DGRH, élaborer et mettre pleinement en œuvre une stratégie de dotation en personnel (combler les postes vacants en priorité, créer des postes si nécessaire, personnel.)**
 - a. Calendrier : d'ici janvier 2023
 - b. Partie responsable : bureau national du Fonds pour dommages à l'environnement

Recommandation 2

Réviser certaines procédures, certains documents d'orientation et certains outils internes d'ECCE liés aux subventions et aux contributions afin de s'assurer qu'ils sont adaptés à la flexibilité unique du Fonds pour dommages à l'environnement et qu'ils peuvent soutenir :

- **un versement efficace et opportun des fonds dans un contexte où le programme prend de l'ampleur;**
- **une mobilisation accrue des collectivités autochtones.**

Discussion : ECCE a adopté une approche générique de publication d'appels de propositions pour certains de ses programmes de S et C en 2018. L'adoption de ces outils et processus a eu pour conséquence que les procédures, documents d'orientation et outils actuels du FDE ont en partie mis à mal la capacité du programme à verser efficacement les fonds et à absorber les pressions créées par la récente croissance du nombre de sommes attribuées et de leur valeur. Ces modèles et processus ne sont pas nécessairement adaptés à la flexibilité du compte à fins déterminées et engendrent un fardeau administratif inutile pour le FDE.

Le seuil de déclenchement de la politique relative aux sommes attribuées élevées, un document d'orientation du FDE, est de 1 million de dollars. Toutefois, le nombre de sommes attribuées de plus de 1 million de dollars a augmenté au cours des dernières années. Par conséquent, la politique relative aux sommes attribuées élevées du FDE, une approche intensive et robuste concernant le versement des fonds, a été déclenchée plus souvent que prévu et a exercé une pression sur la capacité du programme. Pour que le programme puisse verser les fonds de manière efficace et opportune, le seuil de déclenchement de la politique relative aux sommes attribuées élevées devrait être réévalué.

De plus, la procédure d'approbation des projets et du financement doit être plus claire par souci d'uniformité. Les programmes de S et C d'ECCE sont soumis à la délégation des pouvoirs de dépenser et des pouvoirs financiers; cependant, le FDE, à titre de compte à fins déterminées, n'est pas tenu de respecter la délégation des pouvoirs de dépenser et des pouvoirs financiers. Dans l'ensemble, il pourrait être utile d'examiner les procédures, les documents d'orientation et les outils actuels pour déterminer si l'harmonisation avec la délégation des pouvoirs de dépenser et des pouvoirs financiers améliorerait l'efficacité du programme.

L'évaluation a également révélé qu'il existe des possibilités d'intégrer davantage de conseils dans les procédures, les documents d'orientation et les outils du programme en ce qui concerne la mobilisation des collectivités autochtones.

Énoncé d'accord ou de désaccord : La sous-ministre adjointe de la Direction générale de la politique stratégique et la sous-ministre adjointe de la Direction générale des services ministériels et des finances sont d'accord avec la recommandation.

Réponse de la direction : Le FDE, en collaboration avec la Direction générale des services ministériels et des finances, le cas échéant, examinera et mettra à jour les procédures, les documents d'orientation et les outils actuels afin de verser plus efficacement les fonds et d'absorber les pressions engendrées par les sommes attribuées élevées. La sous-ministre adjointe de la Direction générale des services ministériels et des finances et la sous-ministre

adjointe de la Direction générale de la politique stratégique formuleront une recommandation à savoir si les seuils d'approbation en vertu du FDE devraient être modifiés pour les harmoniser aux seuils ministériels.

Élément(s) livrable(s) :

- 1. Personnaliser une partie des procédures, des documents d'orientation et des outils du FDE pour 1) fournir la flexibilité nécessaire au FDE, 2) y intégrer la mobilisation des collectivités autochtones, le cas échéant.**
 - a. Calendrier : d'ici juin 2023
 - b. Partie responsable : bureau national du Fonds pour dommages à l'environnement (responsable), DGSMF
- 2. Réévaluer la politique relative aux sommes attribuées élevées du FDE afin de déterminer si le seuil de déclenchement de cette politique devrait être modifié.**
 - a. Calendrier : d'ici juin 2022
 - b. Partie responsable : bureau national du Fonds pour dommages à l'environnement
- 3. En se basant sur un examen des pratiques exemplaires en matière de comptes à fins déterminées et de toute considération relative aux modalités approuvées du FDE, déterminer si les seuils d'approbation du FDE doivent être modifiés pour les harmoniser avec les seuils ministériels (c.-à-d. la délégation des pouvoirs de dépenser et des pouvoirs financiers).**
 - a. Calendrier : d'ici août 2022
 - b. Partie responsable : bureau national du Fonds pour dommages à l'environnement (responsable), DGSMF

Recommandation 3

S'assurer que les rôles et les responsabilités du Bureau national du Fonds pour dommages à l'environnement et des régions sont bien définis, et collaborer de façon plus régulière et systématique avec les autres ministères et organismes fédéraux visés par des lois liées au FDE ou interagissant avec le FDE.

Discussion : Les rôles et les responsabilités du Bureau national du Fonds pour dommages à l'environnement n'ont pas encore été formalisés au-delà des documents provisoires. De même, le rôle du Bureau national du Fonds pour dommages à l'environnement a été fortement influencé au cours des deux dernières années en raison de la participation accrue à l'élaboration du programme relativement aux sommes attribuées élevées reçues par le FDE. Les rôles et les responsabilités doivent être précisés en ce qui concerne les pratiques opérationnelles courantes, les allocations de sommes attribuées élevées et certains autres domaines du programme, tels que l'utilisation des petits fonds résiduels provenant des sommes attribuées et le suivi des sommes attribuées.

En raison, notamment, des problèmes de capacité du programme, le mécanisme interministériel permettant de collaborer avec les autres ministères dont la législation prévoit le versement de sommes au FDE ne s'est pas réuni depuis 2017. Une plus grande mobilisation interministérielle avec les ministères dont la législation prévoit le versement de sommes au FDE, comme Pêches et Océans Canada, Transports Canada et l'Agence Parcs Canada, ainsi qu'avec le Service des poursuites pénales du Canada, offrirait au programme davantage d'occasions d'être éclairé par ces ministères et organisations ou de contribuer à la réalisation de leurs priorités.

Énoncé d'accord ou de désaccord : La sous-ministre adjointe de la Direction générale de la politique stratégique est d'accord avec la recommandation.

Réponse de la direction : Le programme documentera les rôles et les responsabilités du BNFDE et des bureaux régionaux. Cette documentation comprendra des renseignements sur les pratiques opérationnelles courantes (c.-à-d. gouvernance, élaboration et entretien des politiques et appels de propositions publics), la promotion du programme, l'élaboration et la mise en œuvre des sommes attribuées élevées et les pratiques financières et administratives.

Le programme fera appel au mécanisme de gouvernance interministériel conformément au mandat.

Élément(s) livrable(s) :

- 1. Examiner et finaliser la documentation sur les rôles et les responsabilités du BNFDE et des bureaux régionaux.**
 - a. Calendrier : d'ici juillet 2022
 - b. Partie responsable : bureau national du Fonds pour dommages à l'environnement
- 2. Examiner le mandat du Comité des DG du FDE du gouvernement du Canada et le mettre à jour, le cas échéant, pour s'assurer que le comité fonctionne efficacement.**
 - a. Calendrier : d'ici mai 2022
 - b. Partie responsable : bureau national du Fonds pour dommages à l'environnement
- 3. Rétablir un calendrier régulier de réunion du Comité des DG du FDE du gouvernement du Canada, conformément au mandat mis à jour, afin d'assurer une surveillance et une mise en œuvre appropriées du programme.**
 - a. Calendrier : juin 2022
 - b. Partie Responsable : bureau national du Fonds pour dommages à l'environnement

Recommandation 4

Poursuivre les activités de sensibilisation auprès des procureurs, des agents d'application de la loi et du public canadien afin de leur faire connaître le Fonds pour dommages à l'environnement et ses avantages et d'améliorer les rapports à l'intention de la population canadienne.

Discussion : Les activités de communication sont essentielles à la réussite du FDE. La sensibilisation au programme des communautés chargées de l'application de la loi et des poursuites judiciaires a contribué à faire en sorte que le programme soit considéré comme une option de détermination de la peine crédible (lorsque la législation enfreinte prévoit un pouvoir discrétionnaire permettant d'imposer le versement d'une sanction pécuniaire au FDE). La sensibilisation du public, y compris des organisations communautaires, favorise également la participation aux appels de propositions visant le versement de fonds du FDE à des projets qui soutiennent la remise en état environnementale lors de dommages causés à l'environnement. Des progrès ont été réalisés depuis l'évaluation de 2014 en ce qui concerne l'amélioration de la promotion du programme. Le maintien des activités de sensibilisation demeure nécessaire pour s'assurer que le FDE et ses réussites soient largement connus. Les éléments probants de l'évaluation montrent notamment que la sensibilisation au FDE parmi les organisations environnementales communautaires pourrait être améliorée et que les rapports à l'intention de la population canadienne pourraient être renforcés.

Énoncé d'accord ou de désaccord : La sous-ministre adjointe de la Direction générale de la politique stratégique est d'accord avec la recommandation.

Réponse de la direction : Le FDE reconnaît que l'amélioration de la sensibilisation est essentielle à la réussite continue du programme. Le programme continuera à travailler en étroite coordination avec la Direction générale des affaires publiques et des communications afin de mettre à jour et de mettre en œuvre le plan de communication du FDE et de maintenir des messages et des renseignements appropriés à l'intention de la population canadienne. Le programme préparera et mettra en œuvre une stratégie de sensibilisation pour transmettre périodiquement des renseignements sur le financement du programme et ses résultats aux communautés d'application de la loi et aux communautés judiciaires, afin de les sensibiliser au FDE et à ses avantages.

Élément(s) livrable(s) :

1. **En collaboration avec la Direction générale des affaires publiques et des communications, mettre à jour le plan de communication du FDE, ce qui peut inclure la création d'éléments tels qu'une présence accrue sur le Web et les médias sociaux et une possible collaboration avec les bénéficiaires, afin d'améliorer la sensibilisation et la compréhension du FDE, des possibilités de financement qu'il offre et de ses résultats.**
 - a. Calendrier : d'ici septembre 2022
 - b. Partie responsable : bureau national du Fonds pour dommages à l'environnement

2. **En collaboration avec la Direction générale des affaires publiques et des communications, élaborer une stratégie de sensibilisation spécifique aux communautés d'application de la loi et des procureurs. La stratégie comprendra des séances d'information, qui contribueront à la prise de décisions et aux communications au sein de ces communautés et les appuieront.**
 - a. Calendrier : d'ici décembre 2022
 - b. Partie responsable : bureau national du Fonds pour dommages à l'environnement

Recommandation 5

Effectuer des analyses pour déterminer si les autorisations actuelles du programme permettent au Fonds pour dommages à l'environnement de demeurer efficace et efficient pour l'avenir.

Discussion : Le contexte dans lequel le FDE opère a changé depuis le renouvellement des autorisations du programme en 2009. Les revenus provenant des sommes attribuées ont fortement augmenté au cours des dix dernières années, ce qui s'est traduit par une augmentation des fonds versés aux différents projets. Les exigences politiques ont également changé. Par exemple, les programmes du gouvernement fédéral sont tenus en raison d'exigences plus récentes de tenir compte des divers besoins des groupes de population dans la conception des programmes ou d'aborder les impacts différentiels subis par ces groupes en raison des conditions environnementales. Dans ce contexte, le programme devrait évaluer dans quelle mesure les modalités actuelles permettent au FDE de s'adapter pour l'avenir.

Énoncé d'accord ou de désaccord : La sous-ministre adjointe de la Direction générale de la politique stratégique et la sous-ministre adjointe de la Direction générale des services ministériels et des finances sont d'accord avec la recommandation.

Réponse de la direction : En collaboration avec la Direction générale des services ministériels et des finances et les Services juridiques, le Bureau national du Fonds pour dommages à l'environnement examinera les modalités relatives au FDE afin d'identifier toute contrainte à la mise en œuvre du FDE d'une manière conforme aux priorités actuelles et nouvelles du gouvernement du Canada.

Élément(s) livrable(s) :

1. **Fournir un avis au ministre à savoir si la mise à jour des modalités du FDE par le biais d'une présentation au Conseil du Trésor doit être recommandée.**
 - a. Calendrier : décembre 2023
 - b. Partie responsable : Direction générale de la politique stratégique (responsable) avec l'appui de la Direction générale des services ministériels et des finances

Annexe A : Approche d'évaluation

Questions de l'évaluation

La portée de l'évaluation est axée sur la question de la conception et de la mise en œuvre du programme, étant donné les pressions récentes exercées sur les modalités, les processus et la capacité du programme à répondre aux sommes attribuées de plus grande valeur. L'évaluation n'a pas examiné la réalisation de résultats ou de retombées. Plus précisément, les questions suivantes ont été posées :

- Dans quelle mesure la conception du FDE est-elle appropriée pour réaliser les résultats attendus du programme et des projets financés?
- Dans quelle mesure la structure de gouvernance est-elle claire, appropriée et efficace pour réaliser les résultats attendus? (Cela comprend les processus d'établissement des priorités et de prise de décisions.)
- Le programme entreprend-il des activités précises et ses extrants sont-ils au prix le plus raisonnable? (Cela comprend la pertinence des ressources et des capacités du programme à la lumière des résultats attendus.)
 - Comment pourrait-on accroître l'efficacité des activités du programme?
 - Y a-t-il d'autres méthodes ou des méthodes plus efficaces ou plus économiques pour produire les extrants du programme?
- Des données sur le rendement sont-elles recueillies et présentées dans des rapports? Dans l'affirmative, servent-elles à étayer la prise de décisions de la haute direction et à rendre compte à la population canadienne?

Méthodologie de l'évaluation

Examen de la documentation et des données administratives

L'examen de la documentation et des données administratives a consisté en un examen structuré des documents internes du programme et des données produites par ECCC concernant le FDE, notamment ce qui suit :

- les politiques, cadres et plans du programme;
- les structures de gouvernance et le mandat du Comité interministériel des DG et du Comité intraministériel des DG d'ECCC;
- les documents relatifs au rendement du programme (le modèle logique et les indicateurs de rendement, l'évaluation précédente et la réponse de la direction ainsi que les plans d'action);
- les lignes directrices opérationnelles;
- les aperçus et les résumés des présentations et des séances d'information;

- les données financières concernant les dépenses administratives du FDE, les sommes attribuées reçues et les fonds versés pour la période étudiée.

En plus des documents internes, l'examen de la documentation a porté sur d'autres programmes semblables au Canada à l'échelle nationale (p. ex. la Caisse d'indemnisation des dommages dus à la pollution par les hydrocarbures causée par les navires) et à l'échelle provinciale (p. ex. le Fonds ontarien de protection de l'environnement à l'échelle communautaire, le régime créatif de détermination de la peine de l'Alberta).

Entretiens avec des répondants clés

Des entretiens approfondis ont été menés auprès de répondants clés connaissant bien le FDE. Au total, 23 entretiens ont été menés avec 27 personnes. Les personnes interviewées comprenaient des gestionnaires d'ECCC (niveau SMA/DG), des représentants du programme (gestionnaires du programme du FDE et personnel des régions et du BNFDE), des partenaires internes d'ECCC et d'autres intervenants tels que des chefs de projet du FDE, des représentants d'autres ministères (neuf personnes interviewées au niveau des DG/conseillers juridiques principaux). Des guides d'entretien adaptés ont été élaborés pour chaque groupe de répondants, en fonction des questions pertinentes de l'évaluation.

Limites et stratégies d'atténuation

L'équipe d'évaluation a rencontré les limites suivantes lors de la réalisation de l'évaluation et a mis en place des stratégies pour atténuer leur incidence.

Limites et stratégies d'atténuation

- La plupart des données probantes sont tirées de la documentation du programme et des observations du personnel d'ECCC. Les perspectives externes (c.-à-d. provenant de l'extérieur d'ECCC) issues d'entretiens avec des représentants d'autres ministères, de la littérature et de l'analyse comparative de programmes étaient limitées.
 - **Stratégies d'atténuation** : Dans la mesure du possible, l'évaluation a vérifié les données probantes issues des sources documentaires avec les données probantes provenant des entretiens pour établir les conclusions.
- Les données permettant d'évaluer la source des ressources opérationnelles du programme (p. ex. l'utilisation du compte à fins déterminées comme source de financement des opérations du FDE) et la rapidité du versement des fonds étaient limitées.
 - **Stratégies d'atténuation** : Certaines questions de l'évaluation, telles que celles concernant le respect des délais, ont été évaluées principalement de manière qualitative.

Annexe B : Lois et règlements fédéraux assurant le financement du FDE

Législation prévoyant que des amendes ou des sanctions pécuniaires soient créditées au Fonds pour dommages à l'environnement

Ministère : ECCC

Clause attribuant du financement au FDE :

- [Loi sur la protection de l'environnement en Antarctique](#)
 - **68.1 (1)** Les sommes reçues par le receveur général en paiement d'amendes infligées à l'égard de toute infraction à la présente loi – à l'exception des sommes perçues en vertu de la *Loi sur les contraventions* – sont portées au crédit du Fonds pour dommages à l'environnement – ouvert parmi les comptes du Canada – et sont utilisées **à des fins liées à la protection, à la conservation, au rétablissement ou à la restauration de l'environnement, ou pour l'administration du fonds.**
- [Loi sur les espèces sauvages du Canada](#)
 - **13.13 (1)** Les sommes reçues par le receveur général en paiement d'amendes infligées à l'égard de toute infraction à la présente loi – à l'exception des sommes perçues en vertu de la *Loi sur les contraventions* – sont portées au crédit du Fonds pour dommages à l'environnement – ouvert parmi les comptes du Canada – et sont utilisées **à des fins liées à la protection, à la conservation, au rétablissement ou à la restauration de l'environnement, ou pour l'administration du fonds.**
- [Loi canadienne sur la protection de l'environnement \(1999\)](#)
 - **294.1 (1)** Sous réserve des règlements pris en vertu de l'article 278, les sommes reçues par le receveur général en paiement d'amendes infligées à l'égard de toute infraction à la présente loi – à l'exception des sommes perçues en vertu de la *Loi sur les contraventions* – sont portées au crédit du Fonds pour dommages à l'environnement – ouvert parmi les comptes du Canada – et sont utilisées **à des fins liées à la protection, à la conservation, au rétablissement ou à la restauration de l'environnement, ou pour l'administration du fonds.**
- [Loi sur la tarification de la pollution causée par les gaz à effet de serre](#)
 - **251(1)** Sous réserve des règlements pris en vertu de l'article 241, les sommes reçues par le receveur général en paiement d'amendes infligées à l'égard de toute infraction à la présente partie ou reçues au titre de l'alinéa **249(1)d)** sont portées au crédit du Fonds pour dommages à l'environnement – ouvert parmi les comptes du Canada – et sont utilisées à des fins liées à la protection, à la

conservation, au rétablissement ou à la restauration de l'environnement, ou pour l'administration du fonds.

- **251(2)** Il est entendu que les fins liées à la protection, à la conservation, au rétablissement ou à la restauration de l'environnement incluent **la promotion du contrôle ou de la réduction des émissions de gaz à effet de serre.**
- [Loi sur les ouvrages destinés à l'amélioration des cours d'eau internationaux](#)
 - **44 (1)** Les sommes reçues par le receveur général en paiement d'amendes infligées à l'égard de toute infraction à la présente loi – à l'exception des sommes perçues en vertu de la *Loi sur les contraventions* – sont portées au crédit du Fonds pour dommages à l'environnement – ouvert parmi les comptes du Canada – et sont utilisées **à des fins liées à la protection, à la conservation, au rétablissement ou à la restauration de l'environnement, ou pour l'administration du fonds.**
- [Loi de 1994 sur la convention concernant les oiseaux migrateurs](#)
 - **13.2 (1)** Les sommes reçues par le receveur général en paiement d'amendes infligées à l'égard de toute infraction à la présente loi – à l'exception des sommes perçues en vertu de la *Loi sur les contraventions* – sont portées au crédit du Fonds pour dommages à l'environnement – ouvert parmi les comptes du Canada – et sont utilisées **à des fins liées à la protection, à la conservation, au rétablissement ou à la restauration de l'environnement, ou pour l'administration du fonds.**
- [Loi sur la protection d'espèces animales ou végétales sauvages et la réglementation de leur commerce international et interprovincial](#)
 - **22.11 (1)** Les sommes reçues par le receveur général en paiement d'amendes infligées à l'égard de toute infraction à la présente loi – à l'exception des sommes perçues en vertu de la *Loi sur les contraventions* – sont portées au crédit du Fonds pour dommages à l'environnement – ouvert parmi les comptes du Canada – et sont utilisées **à des fins liées à la protection, à la conservation, au rétablissement ou à la restauration de l'environnement, ou pour l'administration du fonds.**
- [Loi sur les pénalités administratives en matière d'environnement](#)
 - Les agents d'application de la loi d'ECCC peuvent imposer des sanctions pécuniaires en émettant un avis de violation en vertu du paragraphe 10(1) de la *Loi sur les pénalités administratives en matière d'environnement*, sans procédures judiciaires, pour la violation d'exigences législatives afin de dissuader toute récidive de non-conformité. Les sanctions administratives pécuniaires sont versées sans condition au FDE.

Ministère : MPO

Clause attribuant du financement au FDE :

- [Loi sur les pêches](#)
 - **40(6)** Les sommes reçues par le receveur général en paiement d'amendes infligées à l'égard de toute infraction visée au présent article sont portées au crédit du Fonds pour dommages à l'environnement – ouvert parmi les comptes du Canada – et sont utilisées **soit à des fins liées à la conservation et la protection du poisson ou de son habitat ou à la restauration de l'habitat du poisson soit pour l'administration du fonds.**
- [Loi sur les océans](#)
 - **39.66 (1)** Les sommes reçues par le receveur général en paiement d'amendes infligées à l'égard de toute infraction à la présente loi – à l'exception des sommes perçues en vertu de la *Loi sur les contraventions* – sont portées au crédit du Fonds pour dommages à l'environnement – ouvert parmi les comptes du Canada – et sont utilisées **soit à des fins liées à la conservation, à la protection ou au rétablissement des zones de protection marine soit pour l'administration du fonds.**

Ministère : Parcs Canada

Clause attribuant du financement au FDE :

- [Loi sur les aires marines nationales de conservation du Canada](#)
 - **26.1 (1)** Les sommes reçues par le receveur général en paiement d'amendes infligées à l'égard de toute infraction à la présente loi – à l'exception des sommes perçues en vertu de la *Loi sur les contraventions* – sont portées au crédit du Fonds pour dommages à l'environnement – ouvert parmi les comptes du Canada – et sont utilisées **à des fins liées à la protection, à la conservation ou au rétablissement des aires marines de conservation, ou pour l'administration du fonds.**
- [Loi sur les parcs nationaux du Canada](#)
 - **29.1 (1)** Les sommes reçues par le receveur général en paiement d'amendes infligées à l'égard de toute infraction à la présente loi – à l'exception des sommes perçues en vertu de la *Loi sur les contraventions* – sont portées au crédit du Fonds pour dommages à l'environnement – ouvert parmi les comptes du Canada – et sont utilisées **à des fins liées à la protection, à la conservation ou au rétablissement des parcs, ou pour l'administration du fonds.**
- [Loi sur le parc urbain national de la Rouge](#)
 - **45 (1)** Les sommes reçues par le receveur général en paiement d'amendes infligées à l'égard de toute infraction à la présente loi, à l'exception des sommes perçues en vertu de la *Loi sur les contraventions*, sont portées au crédit du Fonds pour dommages à l'environnement, ouvert parmi les comptes du Canada, et sont utilisées **à des fins liées à la protection, à la conservation ou au rétablissement du parc, ou pour l'administration du fonds.**

- [Loi sur le parc marin du Saguenay–Saint-Laurent](#)
 - **21.2 (1)** Les sommes reçues par le receveur général en paiement d'amendes infligées à l'égard de toute infraction à la présente loi – à l'exception des sommes perçues en vertu de la *Loi sur les contraventions* – sont portées au crédit du Fonds pour dommages à l'environnement – ouvert parmi les comptes du Canada – et sont utilisées **à des fins liées à la protection, à la conservation ou au rétablissement du parc, ou pour l'administration du fonds.**

Lois fédérales qui comportent des clauses discrétionnaires permettant de diriger des sanctions vers le Fonds pour dommages à l'environnement

Clause attribuant du financement au FDE :

- [Loi sur la Régie canadienne de l'énergie](#)
 - **175 (1)** En plus de toute peine prévue par la présente loi et compte tenu de la nature de l'infraction ainsi que des circonstances de sa perpétration, le tribunal peut, par ordonnance, imposer à la personne déclarée coupable d'une infraction à la présente loi relativement au rejet – réel ou potentiel – non intentionnel ou non contrôlé de pétrole, de gaz ou de tout autre produit d'un pipeline tout ou partie des obligations suivantes :
 - **f)** de verser à Sa Majesté du chef du Canada, pour la promotion de la conservation, de la protection ou de la restauration de l'environnement, ou au crédit du Fonds pour dommages à l'environnement – ouvert parmi les comptes du Canada – la somme que le tribunal estime indiquée.
- [Loi sur les opérations pétrolières au Canada](#)
 - **65 (1)** En plus de toute peine prévue par la présente loi et compte tenu de la nature de l'infraction ainsi que des circonstances de sa perpétration, le tribunal peut, par ordonnance, imposer à la personne déclarée coupable d'une infraction à la présente loi tout ou partie des obligations suivantes :
 - **f)** de verser à Sa Majesté du chef du Canada, pour la promotion de la conservation, de la protection ou de la restauration de l'environnement, ou au crédit du Fonds pour dommages à l'environnement – ouvert parmi les comptes du Canada – la somme que le tribunal estime indiquée.
- [Loi de mise en œuvre de l'Accord Canada–Nouvelle-Écosse sur les hydrocarbures extracôtiers](#)
 - **201 (1)** En plus de toute peine prévue par la présente partie et compte tenu de la nature de l'infraction ainsi que des circonstances de sa perpétration, le tribunal peut, par ordonnance, imposer à la personne déclarée coupable d'une infraction à la présente partie tout ou partie des obligations suivantes :
 - **g)** de verser à Sa Majesté du chef du Canada, pour la promotion de la conservation, de la protection ou de la restauration de l'environnement,

ou au crédit du Fonds pour dommages à l'environnement – ouvert parmi les comptes du Canada – la somme que le tribunal estime indiquée.

- [Loi de mise en œuvre de l'Accord atlantique Canada–Terre-Neuve-et-Labrador](#)
 - **196 (1)** En plus de toute peine prévue par la présente partie et compte tenu de la nature de l'infraction ainsi que des circonstances de sa perpétration, le tribunal peut, par ordonnance, imposer à la personne déclarée coupable d'une infraction à la présente partie tout ou partie des obligations suivantes :
 - **g)** de verser à Sa Majesté du chef du Canada, pour la promotion de la conservation, de la protection ou de la restauration de l'environnement, ou au crédit du Fonds pour dommages à l'environnement – ouvert parmi les comptes du Canada – la somme que le tribunal estime indiquée.
- [Loi sur les pêches](#)
 - **79.2** En plus de toute peine infligée et compte tenu de la nature de l'infraction ainsi que des circonstances de sa perpétration, le tribunal peut rendre une ordonnance imposant à la personne déclarée coupable tout ou partie des obligations suivantes :
 - **f)** de verser à Sa Majesté, en vue de promouvoir la protection du poisson ou de l'habitat du poisson ainsi que la gestion et la surveillance judicieuses des pêches ou de l'habitat du poisson, les montants qu'il estime indiqués.

Annexe C : Modèle logique du Fonds pour dommages à l'environnement

FONDS POUR DOMMAGES À L'ENVIRONNEMENT (FDE) – MODÈLE LOGIQUE DU PROGRAMME

Éco-Action communautaire - volet Fonds pour dommages à l'environnement

