

Évaluation horizontale de l'Initiative horizontale relative à l'évaluation d'impact et processus de réglementation

Rapport final

PRÉPARÉ POUR :

Agence d'évaluation d'impact du Canada

PRÉPARÉ PAR :

Goss Gilroy Inc.
Conseillers en gestion
Bureau 900, 150 rue Metcalfe
Ottawa (Ontario) K2P 1P1
Tél. : 613-230-5577
Télécopieur : 613-235-9592
Courriel : ggi@ggi.ca

DATE :

17 mai 2022



GOSS GILROY INC.

Management Consultants
Conseillers en gestion

© Sa Majesté le Roi du chef du Canada, représenté par le ministre de l'Environnement et du Changement climatique, 2024.

Cette publication peut être reproduite sans autorisation pour usage personnel ou interne dans la mesure où la source est indiquée en entier. Toutefois, la reproduction multiple de cette publication en tout ou en partie à des fins de redistribution nécessite l'autorisation écrite préalable de l'Agence d'évaluation d'impact du Canada, Ottawa (Ontario) K1A 0H3 ou information@iaac-aeic.gc.ca.

N° au catalogue : En106-255/1-2023F-PDF

ISBN : 978-0-660-69488-7

Le présent document est aussi publié en anglais sous le titre : *Horizontal Evaluation of the Impact Assessment and Regulatory Processes Horizontal Initiative - Final Report*



Table des matières

Acronymes.....	i
Résumé.....	ii
Réponse et plans d'action de la direction.....	xi
Introduction.....	1
1.1 Contexte et description de l'initiative.....	1
1.2 Objectifs et portée de l'évaluation	5
1.3 Méthodes et limites de l'évaluation.....	6
2.0 Constatations.....	11
2.1 Conception et mise en œuvre.....	11
2.2 Mobilisation des Autochtones	27
2.3 Progrès réalisés à ce jour	38
3.0 Conclusions et recommandations.....	52
3.1 Conclusions.....	52
3.2 Recommandations.....	54
Annexe A : Cadre horizontal des résultats - Résultats partagés et thématiques	56



Acronymes

ACS Plus	Analyse comparative entre les sexes Plus
AEIC	Agence d'évaluation d'impact du Canada
CAEC	Centre autochtone sur les effets cumulatifs
CanNor	Agence canadienne de développement économique du Nord
CCA	Comité consultatif autochtone
CHR	Cadre horizontal des résultats
DG	Directeur général
ECCC	Environnement et Changement climatique Canada
EIPR	Évaluation d'impact et processus de réglementation
GC	Gouvernement du Canada
IBGGP	Initiative du Bureau de gestion des grands projets
LCEE 2012	<i>Loi canadienne sur l'évaluation environnementale (2012)</i>
LEI	<i>Loi sur l'évaluation d'impact</i>
Lignes directrices adaptées	Lignes directrices individualisées relatives à l'étude d'impact
MO	Ministère et organisme
MPO	Pêches et Océans Canada
PE	Protocole d'entente
PPAH	Programme pour la participation autochtone sur les habitats
PSDO	Plateforme de données et de sciences ouvertes
PSM	Planification spatiale marine
PT	Province/territoire
RCAANC	Relations Couronne-Autochtones et Affaires du Nord Canada
REC	Régie de l'énergie du Canada
RNCan	Ressources naturelles Canada
S et C	Subventions et contributions
SAC	Services aux autochtones du Canada
SC	Santé Canada
SM	Sous-ministre
SMA	Sous-ministre adjoint
TC	Transports Canada



Aperçu de l'Initiative horizontale relative à l'évaluation d'impact et processus de réglementation

Une évaluation de l'Initiative horizontale relative à l'évaluation d'impact et processus de réglementation (EIPR) a été entreprise en 2021-2022 dans le but d'évaluer la mise en œuvre de la nouvelle initiative et la mesure dans laquelle elle est conçue et exécutée de manière à faciliter l'atteinte des résultats escomptés. L'Initiative horizontale relative à l'EIPR réalise plus de 50 activités liées à la mise en œuvre du projet de loi C-68 (loi modifiant la *Loi sur les pêches* et d'autres lois en conséquence) et du projet de loi C-69 (loi édictant la *Loi sur l'évaluation d'impact* (LEI) et la *Loi sur la Régie canadienne de l'énergie*, modifiant la *Loi sur la protection de la navigation* et modifiant d'autres lois en conséquence). Cette initiative est dirigée par l'Agence d'évaluation d'impact du Canada (AEIC), et huit ministères et organismes (MO) partenaires reçoivent également des fonds pour mener à bien l'Initiative horizontale relative à l'EIPR. Le financement total sur cinq ans (de 2018-2019 à 2022-2023) est de 1,0 milliard de dollars. L'Initiative horizontale relative à l'EIPR comporte six thèmes :

1. **Évaluation d'impact** : comprend une étape de planification en amont afin d'accroître la participation précoce dans la conception du projet et la prise en compte d'un éventail plus large d'effets, y compris les effets positifs et négatifs sur l'environnement et les conditions sociales, économiques et sanitaires.
2. **Partenariat avec les peuples autochtones** : offrir des possibilités significatives de partenariat avec les peuples autochtones afin de soutenir l'engagement du gouvernement en faveur de la réconciliation et d'aller au-delà du respect de l'obligation légale de consulter.
3. **Effets cumulatifs, science ouverte et données probantes** : mieux comprendre les effets cumulatifs de l'exploitation des ressources par le biais d'initiatives régionales et stratégiques et partager les produits scientifiques et les données probantes (données et connaissances autochtones, le cas échéant) avec les Canadiens par le biais d'une plateforme de science et de données ouvertes (PSDO).
4. **Protection du poisson et de l'habitat du poisson au Canada** : rétablir les protections perdues et intégrer des mesures de protection modernes pour protéger le poisson et son habitat au Canada.
5. **Protection du droit public à la navigation** : protéger le droit public à la navigation sur toutes les eaux navigables, tout en permettant la réconciliation et de nouveaux partenariats avec les peuples autochtones et en introduisant des garanties modernes pour créer une plus grande transparence.
6. **Réglementation de l'énergie** : contribuer à rétablir la confiance des investisseurs, à renforcer la confiance du public et à faire progresser la réconciliation avec les Autochtones, tout en

veillant à ce que les bons projets aillent de l'avant et que les ressources énergétiques du Canada soient acheminées vers les marchés de manière responsable.

Les résultats de l'Initiative horizontale relative à l'EIPR ont été articulés dans un Cadre horizontal des résultats (CHR), comprenant le résultat global partagé et les résultats pour chacun des six thèmes. La gouvernance interministérielle axée sur l'évaluation d'impact est dirigée par l'AEIC au niveau des sous-ministres, des sous-ministres adjoints et des directeurs généraux et implique les huit ministères et organismes (MO) partenaires ainsi que dix organisations fédérales non financées qui participent à la mise en œuvre de la LEI.

Objectifs, portée et méthodologie de l'évaluation

L'objectif de l'évaluation est de déterminer la pertinence, l'efficacité et l'efficacité de l'Initiative horizontale relative à l'EIPR de 2018-2019 à 2021-2022. Bien que le financement de l'Initiative horizontale relative à l'EIPR ait été reçu plus tard en 2018-2019, l'initiative n'est entrée en vigueur que le 28 août 2019. Compte tenu de cela, l'évaluation se concentre sur sa mise en œuvre, en mettant l'accent sur la mesure dans laquelle les activités et les produits ont facilité les progrès vers la réalisation des résultats escomptés tels qu'identifiés dans le CHR.

La portée de l'évaluation couvre un peu plus de trois ans, soit de 2018-2019 à 2021-2022. L'évaluation couvre la plupart des 551 M\$ de dépenses prévues d'ici la fin de l'exercice 2021-2022. Un seul programme de subventions et de contributions (S et C) a été explicitement inclus dans la portée de l'évaluation : il s'agit du Programme pour la participation autochtone sur les habitats (PPAH) de Pêches et Océans Canada (MPO). La portée de l'évaluation couvre :

- les six thèmes;
- les premiers progrès vers le résultat partagé;
- les évaluations d'impact et les plans spatiaux marins lancés pendant la période couverte par l'évaluation;
- les questions d'intérêt portant sur la nature horizontale de l'initiative (par exemple, la gouvernance et la collaboration entre les ministères, la mobilisation des Autochtones, les effets cumulatifs, les progrès vers la mise en œuvre et les premiers résultats du CHR).

Cinq questions ont été examinées et approfondies : la conception et la mise en œuvre (y compris les progrès vers les résultats); la participation des Autochtones et les partenariats avec eux; les facteurs facilitant et entravant les progrès vers les résultats; la clarté des rôles et des responsabilités et la pertinence de la gouvernance; et l'adéquation de la mesure des performances. Les méthodes suivantes ont été utilisées :

- Analyse des documents et des données fournis par tous les MO partenaires;
- Entrevues avec des informateurs clés (63 entrevues avec 90 personnes), dont 32 entrevues avec des répondants d'organisations gouvernementales fédérales financées, 6 entrevues avec

des organisations fédérales non financées, 17 entrevues avec des intervenants externes et 8 entrevues avec des répondants autochtones;

- Études de cas (5 cas, y compris 35 entrevues avec 55 personnes) sur tous les thèmes relatifs à l'EIPR, à l'exception du thème 5) : deux projets d'évaluation d'impact (Gazoduc et Webequie), un programme de subventions et de contributions (Programme pour la participation autochtone sur les habitats), la planification spatiale marine et la PSDO.

Moins d'entrevues avec des informateurs clés ont été réalisées avec des parties prenantes externes et des répondants autochtones que prévu initialement, notamment en raison de difficultés de recrutement parmi les répondants, ce qui a constitué une importante contrainte à la méthode. Les opinions exprimées dans le rapport reflètent donc celles des personnes interrogées et de leurs communautés/organisations; d'autres communautés/organisations peuvent avoir des opinions différentes. L'inclusion de répondants externes et autochtones dans les études de cas a atténué cette limite.

De même, toutes les méthodes ont été limitées dans la mesure où l'Initiative horizontale relative à l'EIPR en est encore aux premiers stades de sa mise en œuvre. Par conséquent, seules des données probantes limitées ont pu être recueillies au sujet des processus d'évaluation d'impact au-delà de l'étape préparatoire. Il en a été de même pour les renseignements sur les résultats des activités entreprises dans tous les thèmes.

Constatations

Conception et mise en œuvre

L'Initiative horizontale relative à l'EIPR est conçue pour offrir une plus grande clarté sur les processus d'évaluation d'impact et de réglementation, davantage de possibilités de mobilisation et permettre au gouvernement du Canada (GC) de tenir compte des effets des projets de manière plus holistique. En ce sens, l'initiative est conçue pour répondre à certaines des préoccupations les plus pressantes soulevées par le régime précédent (c'est-à-dire l'approche axée sur les évaluations environnementales et les cadres réglementaires antérieurs). Cependant, il n'est pas clair dans quelle mesure la nouvelle approche se traduit par une prise en compte et une action significatives des contributions des parties prenantes externes, des partenaires autochtones et des experts des ministères et organismes, en partie parce qu'il est trop tôt pour voir comment les contributions sont utilisées, mais aussi parce que le processus d'intégration de la rétroaction n'est pas transparent.

Les ressources de l'Initiative horizontale relative à l'EIPR ont été dépensées à un rythme plus lent que prévu en raison d'une phase de démarrage prolongée et de la COVID-19. Cependant, certains répondants ont pu identifier des activités en cours qui n'ont pas été financées dans le cadre de l'Initiative horizontale relative à l'EIPR (parmi les ministères et organismes financés et non financés). Certains répondants ont expliqué que certaines activités qui n'ont pas encore été entièrement mises en œuvre nécessiteront un financement supplémentaire pour que les ministères et organismes puissent répondre à des demandes importantes.



Les rôles, les responsabilités et les obligations de rendre compte de l'Initiative horizontale relative à l'EIPR sont décrits dans la législation et, dans le cas des évaluations d'impact, articulés dans des protocoles d'entente (PE) entre les organisations. Cependant, moins de la moitié des répondants, tous types confondus, sont d'accord pour dire que les rôles et les responsabilités sont clairs, bien compris et appropriés. Les répondants ont soulevé des problèmes de duplication et de chevauchement entre les ministères et organismes, ainsi qu'un manque de leadership pour le travail collaboratif interministériel. Les répondants de la haute direction considèrent que la structure de gouvernance de l'Initiative horizontale relative à l'EIPR fonctionne bien, mais d'autres répondants internes qui sont au niveau opérationnel ont des préoccupations concernant la gestion et l'administration des comités.

En termes de mesure du rendement, le CHR est utilisé pour rendre compte des progrès réalisés à ce jour par rapport aux activités et aux résultats prévus. La plupart des ministères et organismes ont déclaré avoir mis en place les systèmes et processus nécessaires pour collecter des données, y compris des données financières et non financières (bien que certaines données soient encore en suspens). Les décideurs ont indiqué qu'ils disposaient des informations dont ils avaient besoin pour prendre des décisions. Cependant, il existe de nombreuses possibilités d'amélioration, notamment pour mieux saisir les contributions des parties prenantes externes et des autochtones tout au long de la mise en œuvre de l'Initiative horizontale relative à l'EIPR et la manière dont ces contributions sont utilisées. L'Initiative horizontale relative à l'EIPR ne dispose pas de mécanismes permettant de recueillir de manière systématique les commentaires sur les activités de mobilisation. Bien que le CHR soit utile pour capturer les progrès par rapport aux activités et aux résultats, il est moins évident qu'il reflète avec précision les progrès pour les résultats thématiques et partagés. Le CHR est limité en ce qui concerne l'articulation claire de la logique de l'initiative et des liens (et hypothèses) entre toutes les activités et les résultats.

Mobilisation des Autochtones

L'Initiative horizontale relative à l'EIPR a mis davantage l'accent sur la mobilisation des Autochtones dans tous les thèmes et activités de l'initiative. Les répondants autochtones apprécient cet engagement et le perçoivent comme un progrès, dans une certaine mesure. Ils notent cependant que les collectivités et les groupes autochtones attendent un changement plus concret et plus profond dans l'approche du gouvernement fédéral. Il existe toujours un fossé important entre les processus du gouvernement fédéral et les besoins et réalités des collectivités et organisations autochtones. Il est difficile de parvenir à une mobilisation significative dans les limites des processus du gouvernement (y compris la mobilisation en silo) et des délais, en particulier compte tenu de l'ampleur des problèmes que la réforme vise à résoudre.

L'incorporation du savoir autochtone et la reconnaissance des droits/juridictions sont des défis permanents. Les répondants autochtones ont également noté que certaines communications du GC ne sont pas culturellement appropriées ou adaptées au contexte des communautés. En outre, les communautés continuent de faire face à un manque systémique de capacité, à une surcharge de travail et à une lassitude de la mobilisation. Il reste d'importantes limitations de capacité qui affectent l'aptitude des partenaires autochtones à respecter des échéanciers serrés. Les

communautés sont confrontées à de multiples priorités, à une courbe d'apprentissage technique abrupte et à la nécessité de rassembler et/ou de développer une expertise suffisante pour contribuer, ainsi que de consulter et d'impliquer adéquatement les aînés et les membres de la communauté.

Progrès à ce jour ¹

Les progrès sur les activités et les résultats ont été plus lents que prévu, mais un peu plus de la moitié (42 sur 74) des indicateurs de niveau d'activité du CHR sont considérés comme « atteints » ou « en bonne voie ». Les équipes des MO progressent dans tous les thèmes et activités de l'Initiative horizontale relative à l'EIPR; l'évaluation n'a pas identifié de lacunes ou d'obstacles importants à la mise en œuvre.

Dans le cadre du thème 1 (évaluation d'impact), de nouveaux processus de l'étape préparatoire de l'évaluation d'impact ont été mis en œuvre avec succès, y compris l'apport d'expertise par les organisations gouvernementales et la mobilisation des intervenants externes et des partenaires autochtones. Le thème 3 (Effets cumulatifs, science ouverte et données probantes) a connu des progrès dans le cadre de plusieurs activités, notamment la PSDO, les évaluations régionales et stratégiques, la planification spatiale marine (PSM) et la création du Centre autochtone des effets cumulatifs (CAEC). Des progrès ont été réalisés dans le cadre du thème 4 (Protection du poisson et de son habitat), notamment en ce qui concerne le soutien de la participation des autochtones à la protection du poisson et de son habitat par le biais du PPAH. Le thème 5 (Protection du droit public à la navigation) a progressé vers la mise en œuvre complète de la nouvelle *Loi sur les eaux navigables canadiennes*, mais la mobilisation a été considérablement affectée par la COVID-19. Cependant, des efforts sont déployés pour continuer à mobiliser virtuellement les parties prenantes et les peuples autochtones. Enfin, la plupart des objectifs d'activité ont été atteints sous le thème 6 (Réglementation de l'énergie), où la REC et RNCan ont élaboré la plupart des politiques, des règlements et des processus requis et ont augmenté la mobilisation avec les intervenants et les peuples autochtones.

Outre l'impact de COVID-19 sur les activités, les facteurs d'entrave identifiés dans l'évaluation concernent principalement les délais du processus d'évaluation des effets et les pressions qui en résultent pour les MO, les problèmes de coordination au sein du gouvernement et les problèmes de ressources prévus. Les facteurs facilitants comprennent des ressources adéquates ou supplémentaires (pour certains MO et activités), des structures internes efficaces au sein des MO, une articulation claire des rôles, des accords formalisés entre les MO et les groupes autochtones ou les parties prenantes externes, un soutien solide de la part de la haute direction et le développement d'outils de mise en œuvre (par exemple, des documents d'orientation, des formations, des modèles) par l'AEIC et d'autres partenaires.

¹ Les progrès réalisés par rapport au thème 2, la mobilisation des Autochtones, sont présentés dans la section sur la mobilisation des Autochtones.



Conclusions

Conception

L'évaluation a révélé que la conception de l'Initiative horizontale relative à l'EIPR est appropriée et comprend le bon ensemble d'activités et de partenaires. La conception du nouveau régime d'évaluation d'impact répond aux principales préoccupations du régime de la LCEE 2012, à savoir :

- Fournir davantage de leadership, de clarté et d'orientation politique concernant l'évaluation d'impact et les processus réglementaires;
- Offrir davantage d'occasions de mobilisation et de rétroaction des partenaires autochtones;
- Permettre au GC de prendre en considération les effets des projets de manière plus holistique (notamment en tenant davantage compte des dimensions sanitaires, socio-économiques et de l'analyse comparative entre les sexes Plus [ACS+]).

L'initiative a introduit divers mécanismes pour recueillir les commentaires de différents groupes, y compris les peuples autochtones (comme le Registre et les séances de mobilisation). Cependant, la mesure dans laquelle la nouvelle approche se traduit par une prise en compte et une action significatives des contributions n'est pas claire. Dans une certaine mesure, il est encore trop tôt pour évaluer si les évaluations d'impact répondront aux préoccupations des parties prenantes et des collectivités. L'évaluation a également révélé un manque de transparence quant à la prise en compte des contributions et à la manière dont elles le sont. Bien que la mise en œuvre de l'initiative n'en soit qu'à ses débuts, il est possible de mettre en place des mécanismes dès maintenant pour répondre au besoin d'une plus grande responsabilité dans ce domaine.

Le financement de l'Initiative horizontale relative à l'EIPR a été dépensé plus lentement que prévu, ce qui a entraîné des péremptions importantes, surtout au cours de la première année de l'initiative (2018-2019), mais qui se poursuit également au cours de la deuxième année. Néanmoins, de nombreux répondants clés prévoient que les ressources finiront par manquer pour mettre en œuvre l'Initiative horizontale relative à l'EIPR comme prévu (en raison de la demande d'équipes plus importantes pour l'examen des projets, de demandes inattendues (telles que la réalisation de travaux en dehors du champ d'implication prévu) et de la demande de davantage de matériel d'orientation/de modèles).

Bien que les rôles, les responsabilités et les obligations de rendre compte de l'initiative horizontale soient bien documentés, il reste des possibilités d'apporter plus de clarté pour minimiser les zones de chevauchement observées à ce jour. Les possibilités d'améliorer la coordination (en particulier en ce qui concerne la mobilisation des Autochtones) comprennent l'utilisation des mécanismes de gouvernance existants ou la création d'une communauté de pratique. Les personnes interrogées au niveau supérieur estiment que la structure de gouvernance est appropriée et qu'elle fonctionne bien. Toutefois, les répondants internes au niveau opérationnel estiment qu'il est possible de rendre la gouvernance plus efficace et



efficace, notamment en annonçant les réunions plus à l'avance et en faisant circuler les documents plus rapidement.

En ce qui concerne la mesure de la performance, le CHR fournit un cadre complet pour le suivi et le compte-rendu des activités, et la plupart des ministères et organismes ont déclaré collecter des données par rapport à ce cadre. Si les décideurs sont généralement satisfaits des informations disponibles, les données d'évaluation indiquent que le cadre pourrait mieux saisir le retour d'information sur les activités de mobilisation, la manière dont les contributions sont prises en compte et si elles sont utilisées, et les progrès vers les résultats thématiques et partagés. En l'absence d'un modèle logique ou d'une théorie du changement, le CHR sert à identifier les activités, les produits, les résultats et les indicateurs. Cependant, le CHR ne décrit pas explicitement les hypothèses et les risques qui relient les activités et les produits aux résultats attendus. Il n'explique pas comment les activités spécifiques aux ministères et organismes contribuent aux résultats au niveau du thème ou où il pourrait y avoir des lacunes.

Mobilisation des Autochtones

L'évaluation a trouvé des preuves solides de l'importance accordée à la mobilisation des Autochtones par le gouvernement fédéral, l'AEIC et les autres ministères et organismes partenaires. Les répondants autochtones ont apprécié et considéré cet engagement comme un progrès dans une certaine mesure, mais les partenaires autochtones s'attendent à des améliorations supplémentaires dans l'approche du gouvernement du Canada (GC). Les répondants internes et autochtones ont fait remarquer qu'il est difficile d'obtenir une mobilisation significative dans les limites des processus, des silos et des délais du GC, surtout compte tenu de la grande portée des questions que le nouveau régime vise à aborder. La majorité des répondants ont également noté qu'il existe un manque persistant de coordination entre les ministères et organismes, ainsi qu'entre les administrations fédérale, provinciales et territoriales (PT) lorsqu'il s'agit de mobiliser des partenaires autochtones, ce qui signifie que les collectivités continuent d'être sursollicitées. Les répondants ont également noté que les approches en matière de mobilisation des Autochtones varient d'une organisation ou d'un ministère fédéral à l'autre et que le GC n'a pas encore appliqué un cadre commun à la mobilisation des Autochtones. De plus, les principes de co-création et de co-exécution, qui ont été identifiés comme des cadres efficaces pour un partenariat significatif, ne sont pas appliqués de manière cohérente.

Les principaux domaines d'amélioration mis en évidence par les répondants autochtones sont les suivants :

- Il faudrait accorder plus de temps à la mobilisation afin de garantir une participation significative des bons intervenants;
- Il faudrait des communications et des plans plus adaptés à la culture, qui tiennent pleinement compte de la manière de mobiliser les bonnes collectivités, au bon niveau de détail et au bon moment;



- Il faudrait une disponibilité continue et accrue de fonds pour le renforcement des capacités au sein des collectivités et des organisations;
- Il faudrait un processus de prise en compte du savoir autochtone créé conjointement;
- Il faudrait des cadres juridiques plus solides pour définir les instances autochtones et la co-gouvernance qui faciliteraient de véritables partenariats avec les peuples autochtones.

Progrès réalisés à ce jour

Compte tenu de l'ampleur des dépenses non reportables, les progrès dans la mise en œuvre des activités et la production des résultats ont été plus lents que prévu. Malgré cela, l'évaluation a constaté une bonne progression des activités décrites dans le CHR, sur tous les thèmes. Plus de la moitié des indicateurs sont considérés comme « atteints » ou « en bonne voie d'être atteints ». D'une manière générale, les ministères et organismes partenaires progressent, notamment en ce qui concerne la fourniture d'expertise et de conseils, les différentes composantes de l'Initiative horizontale relative à l'EIPR (par exemple, PSM, PSDO, programme d'aide financière), et la mise en œuvre réussie des nouvelles évaluations d'impact et des processus réglementaires.

Les progrès vers les résultats par thème sont plus difficiles à confirmer d'un thème à l'autre. De même, l'évaluation a révélé qu'il est trop tôt pour se prononcer sur la progression vers le résultat partagé. Cependant, la plupart des personnes consultées pour l'évaluation, qui pouvaient faire des commentaires, ont estimé que les activités sont susceptibles de mener à la réalisation du résultat partagé à terme, sous réserve d'une amélioration de la prise de décision, d'une confiance accrue entre les peuples autochtones et le GC, et d'une coordination accrue entre les ministères et organismes.

Recommandations

Goss Gilroy Inc. fait les recommandations suivantes :

1. L'AEIC, en collaboration avec les ministères et organismes partenaires, devrait définir une approche cohérente pour la mobilisation des Autochtones dans le contexte de l'Initiative horizontale relative à l'EIPR, une approche qui reflète les principes de réconciliation, y compris le codéveloppement. L'approche qui en résulte devrait permettre au gouvernement fédéral de mobiliser les collectivités au bon moment, au bon niveau, en tenant compte des besoins et du contexte de chaque collectivité, et élaborer conjointement l'approche. Fondamentalement, cela nécessite également l'attribution d'un financement accru et durable pour le renforcement des capacités des collectivités et des organisations autochtones.
2. L'AEIC, en collaboration avec les ministères et organismes partenaires, devrait prendre des mesures pour améliorer la coordination des activités de mobilisation (pour chacun des thèmes, si possible), en particulier (mais pas seulement) avec les collectivités et organisations autochtones. Il peut s'agir de tirer parti des structures de gouvernance existantes, mais aussi de créer de nouvelles communautés de pratique à cette fin. Dans la mesure du possible, il



conviendrait de mobiliser les partenaires provinciaux/territoriaux afin de minimiser les chevauchements et la confusion au chapitre des rôles et des responsabilités et de coordonner les activités.

3. L'AEIC devrait mettre au point un mécanisme permettant de communiquer plus clairement la manière dont l'apport des parties prenantes et des autochtones est pris en compte tout au long du processus d'évaluation d'impact.
4. L'AEIC, en collaboration avec les ministères et organismes partenaires, devrait améliorer l'efficacité des structures de gouvernance interdépartementales existantes (par exemple, en annonçant les réunions plus à l'avance, en faisant circuler les documents plus rapidement) et envisager d'en élargir la portée afin d'inclure des discussions sur les réglementations ou politiques intersectorielles.
5. L'AEIC devrait améliorer la mesure du rendement, par exemple : a) en élaborant un modèle logique avec les ministères et organismes partenaires ou en confirmant la théorie du changement afin de faciliter la compréhension de la façon dont les thèmes fonctionnent ensemble pour contribuer au résultat commun; b) en demandant à tous les ministères et organismes partenaires de recueillir immédiatement les commentaires des participants (de tous types) sur l'utilité des activités de mobilisation qu'ils dirigent; et c) en réexaminant les indicateurs de rendement pour s'assurer qu'ils sont toujours pertinents et appropriés et qu'ils permettent de mesurer les progrès par rapport aux résultats.

Réponse et plans d'action de la direction

L'AEIC est le chef de file de la mise en œuvre de l'Initiative horizontale relative aux PEIR, notamment en ce qui concerne la mise en œuvre de la LEI. Dans le cadre du processus de renouvellement en cours, la portée de cette initiative horizontale a été réduite afin d'être davantage axée sur le régime d'évaluation d'impact tel que défini par la LEI. La réponse et le plan d'action de la direction (RPAD) reflète cette portée.

Recommandation 1 :

L'AEIC, en collaboration avec les ministères et organismes partenaires, devrait définir une approche cohérente pour la mobilisation des Autochtones dans le contexte de l'Initiative horizontale relative à l'EIPR, une approche qui reflète les principes de réconciliation, y compris le codéveloppement. L'approche qui en résulte devrait permettre au gouvernement fédéral de mobiliser les collectivités au bon moment, au bon niveau, en tenant compte des besoins et du contexte de chaque collectivité, et élaborer conjointement l'approche. Fondamentalement, cela nécessite également l'attribution d'un financement accru et durable pour le renforcement des capacités des collectivités et des organisations autochtones.

Déclaration d'accord ou de désaccord

Tous les ministères et organismes sont d'accord avec cette recommandation.

Réponse de la direction

L'AEIC reconnaît la nécessité d'offrir des occasions significatives de partenariat avec les peuples autochtones afin de soutenir l'engagement du gouvernement à faire progresser la réconciliation. À ce titre, la réponse de la direction qui suit est encadrée par les principes de réconciliation et les possibilités de codéveloppement.

- L'AEIC mène une approche collaborative avec les ministères et organismes partenaires ainsi qu'avec les collectivités autochtones, ce qui pourrait fournir des exemples de bonnes approches que les ministères et organismes peuvent également utiliser dans leurs propres processus, en particulier dans la phase réglementaire d'un projet. Par exemple : l'AEIC collabore actuellement avec d'autres ministères et des collectivités autochtones pour l'Évaluation régionale de la zone du fleuve Saint-Laurent, où le Conseil Mohawk de Kahnawà:ke et d'autres Premières Nations intéressées, ainsi que le gouvernement du Québec, collaborent avec l'AEIC pour élaborer conjointement la planification de l'évaluation régionale ; l'AEIC et le ministère de l'Environnement, de la Protection de la nature et des Parcs et le ministère du Développement du Nord, des Mines, des Richesses naturelles et des Forêts de l'Ontario ont élaboré conjointement un mémoire à la Commission d'examen conjoint nommée pour évaluer le projet de mine de palladium de Marathon - les deux parties ont présenté conjointement le mémoire à la Commission en 2022 pendant quatre jours d'audiences communautaires à Biigtigong Nishnaabeg ; l'AEIC collabore actuellement avec le Gouvernement de la Nation Crie à l'évaluation environnementale du projet de mine de lithium Baie James.
- L'AEIC continue de fournir un financement durable à plus long terme pour le renforcement des capacités des collectivités et organisations autochtones par le biais du Programme de soutien des capacités autochtones, en place pour l'exercice financier en cours. L'aide financière aux participants accordée pour des projets spécifiques est un programme de longue date qui continuera de s'appliquer.
- L'AEIC recherche des occasions de faire preuve de souplesse afin de laisser suffisamment de temps aux groupes autochtones pour répondre dans le cadre d'une période de commentaires, laquelle est souvent limitée par des délais prescrits par la loi. L'AEIC s'efforcera de travailler avec les groupes autochtones pour améliorer ce processus tout en respectant les délais prévus par la loi.
- La coordination entre les ministères et organismes fédéraux et l'AEIC, et entre l'AEIC et les provinces/territoires est évidente dans de nombreux processus actuels. Par exemple, l'AEIC dirige la coordination pangouvernementale des consultations pour les évaluations, comme dans le cas récent de l'Évaluation régionale dans la région du Cercle de feu, où une série pangouvernementale a permis de tenir les ministères informés et de coordonner la consultation des Autochtones sur les évaluations d'impact au niveau des projets dans la région. En ce qui concerne le savoir autochtone, l'AEIC, Pêches et Océans Canada, Transports Canada et la Régie de l'énergie du Canada collaborent à l'élaboration d'un cadre stratégique sur le savoir autochtone qui servira de base à des approches harmonisées dans les quatre ministères concernés.



Bien que de nombreuses initiatives soient en cours pour favoriser une mobilisation des Autochtones efficace et coordonné, des améliorations sont nécessaires pour identifier et créer des efficacités, en particulier au sein de la famille fédérale, qui réduisent le fardeau des collectivités autochtones. Cela inclut les travaux menés par RCAANC sur la mise à jour des lignes directrices relatives à l'obligation de consulter.

Plan d'action de la direction

Mesure ou résultat attendu	Date d'achèvement prévue	Responsabilité
L'AEIC mènera une discussion au sein des comités interministériels de l'évaluation d'impact (Comité de l'ÉI des DG et Comité de l'ÉI des SMA) sur l'amélioration de la coordination des activités de mobilisation et l'accroissement de la souplesse des réponses des groupes autochtones pendant les périodes de commentaires.	31 mars 2023	Vice-président, Opérations
Le cas échéant, l'AEIC définira, communiquera et mettra en œuvre l'approche résultant de ces discussions.	31 mars 2024	Vice-président, Opérations
Rendre compte au Comité de l'ÉI des SM des résultats des discussions avec les partenaires concernant les progrès réalisés dans l'élaboration de lignes directrices pour la consultation et l'accommodement des Autochtones.	31 Octobre 2023	Vice-président, Opérations

Recommandation 2 :

L'AEIC, en collaboration avec les ministères et organismes partenaires, devrait prendre des mesures pour améliorer la coordination des activités de mobilisation (pour chacun des thèmes, si possible), en particulier (mais pas seulement) avec les collectivités et organisations autochtones. Il peut s'agir de tirer parti des structures de gouvernance existantes, mais aussi de créer de nouvelles communautés de pratique à cette fin. Dans la mesure du possible, il conviendrait de mobiliser les partenaires provinciaux/territoriaux afin de minimiser les chevauchements et la confusion au chapitre des rôles et des responsabilités et de coordonner les activités.

Déclaration d'accord ou de désaccord

Tous les ministères et organismes sont d'accord avec cette recommandation.

Réponse de la direction

Il existe une variété d'activités d'engagement tout au long des premières phases du processus d'évaluation d'impact. Cela peut inclure des séances publiques, l'affichage sur le Registre, le financement des participants et l'engagement sur le Plan de participation publique. En raison de la pandémie de COVID-19, les ministères et organismes partenaires sont passés d'activités d'engagement en personne à des activités d'engagement virtuelles afin de donner la priorité à la santé et à la sécurité des communautés participant aux évaluations d'impact. La pandémie de COVID-19 a imposé des contraintes aux activités d'engagement de l'AEIC et des ministères et organismes partenaires ; cependant, la confiance dans l'organisation d'activités d'engagement virtuelles s'est accrue avec l'expérience et a montré des avantages au fil du temps. Les activités d'engagement virtuel, telles que les sessions publiques sur Zoom ou Microsoft Teams, sont rentables, pratiques pour les membres du public et maintiennent la capacité d'engager les participants tout au long du processus d'EI. À l'avenir, les activités d'engagement gagneront à utiliser des approches d'engagement à la fois en personne et virtuelles pour contribuer à une participation significative aux évaluations d'impact, le cas échéant.

L'AEIC s'engage à faire progresser la coordination des activités d'engagement avec les communautés et organisations autochtones, les partenaires provinciaux et territoriaux et les intervenants externes, en collaboration avec les ministères et organismes partenaires.

L'AEIC mobilise des partenaires provinciaux/territoriaux pour minimiser le chevauchement des mobilisations avec les collectivités et organisations autochtones et le public dans plusieurs domaines, notamment les évaluations régionales, où l'AEIC établit une approche coordonnée avec les intérêts provinciaux/territoriaux. De même, il existe plusieurs exemples de coordination d'évaluations au niveau des projets où des processus conjoints, coordonnés ou substitués ont été élaborés, créant ainsi des gains d'efficacité pour la consultation des collectivités et organisations autochtones et du public. Ces partenaires ont indiqué la nécessité d'une coordination plus poussée, et l'AEIC est continuellement à la recherche de possibilités d'amélioration. Les conversations avec d'autres ministères et organismes constituent une prochaine étape clé pour coordonner les efforts.

Le programme de formation de l'AEIC offre une formation aux autorités fédérales qui participent directement aux évaluations d'impact. Il s'agit d'une occasion d'informer les autorités fédérales de leurs rôles et responsabilités, ainsi que de discuter de la collaboration des activités de mobilisation tout au long du processus d'évaluation d'impact.

L'AEIC fait participer les peuples autochtones à l'élaboration des politiques, en particulier celles qui concernent directement leurs droits et leurs intérêts. L'AEIC le fait de manière coordonnée dans la mesure du possible, y compris en :

- faisant participer les autorités fédérales à des consultations avec les partenaires autochtones et en sollicitant l'avis des autorités fédérales au niveau opérationnel et par l'intermédiaire des comités de l'ÉI des DG et des SMA;
- partageant les ébauches de politiques avec les partenaires provinciaux/territoriaux directement et par le biais de présentations au comité fédéral-provincial-territorial des administrateurs d'évaluations environnementales (EE) de l'AEIC, et en invitant, dans la mesure du possible, les provinces et les territoires à participer aux consultations sur les politiques avec les partenaires autochtones.

L'AEIC s'efforce également d'établir des communautés de pratique parmi les organisations autochtones grâce au financement de l'aide au renforcement des capacités et aux conférences connexes. Cette initiative n'en est qu'à ses débuts et offre la possibilité d'une participation plus large des parties prenantes telles que les provinces/territoires, les universités et l'industrie.

La poursuite de la coordination avec les consultations entreprises par d'autres autorités fédérales contribuera à dissiper toute confusion qui pourrait exister autour des rôles et des responsabilités, ainsi qu'à accroître les efforts visant à mobiliser les représentants provinciaux/territoriaux, et à utiliser des documents d'information exposant la répartition des pouvoirs et des compétences en matière d'évaluation environnementale et d'impact.

L'AEIC coordonne le comité fédéral-provincial-territorial des administrateurs d'ÉE, qui sert de mécanisme pour faciliter la communication entre les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux, encourager l'élaboration de pratiques exemplaires et déterminer les possibilités de coordination sur les questions liées à l'évaluation. Le comité, qui se réunit tous les trois mois, comprend un représentant de chaque province et territoire responsable de l'administration du processus d'ÉE sur son territoire. Des discussions bilatérales de suivi peuvent avoir lieu lorsque des questions d'intérêt commun sont identifiées. Nous continuerons à utiliser ce forum pour coordonner et collaborer avec les provinces et les territoires, notamment en explorant de nouvelles possibilités de faire participer les ministères et organismes.

Plan d'action de la direction

Mesure ou résultat attendu	Date d'achèvement prévue	Responsabilité
L'AEIC mènera une discussion au sein des comités interministériels sur l'évaluation d'impact à propos de l'amélioration de la coordination des activités de mobilisation.	31 mars 2023	Vice-président, Relations extérieures et politiques stratégiques
Le cas échéant, l'AEIC définira, communiquera et mettra en œuvre les mesures visant à améliorer la	31 mars 2024	Vice-président, Relations extérieures et politiques stratégiques

coordination des activités de mobilisation.		
---	--	--

Recommandation 3 :		
L'AEIC, en collaboration avec les ministères et organismes partenaires, devrait mettre au point un mécanisme permettant de communiquer plus clairement la manière dont l'apport des parties prenantes et des autochtones est pris en compte tout au long du processus d'évaluation d'impact.		
Déclaration d'accord ou de désaccord		
Tous les ministères et organismes sont d'accord avec cette recommandation.		
Réponse de la direction		
<p>Lorsque l'Agence ou une commission d'examen demande l'avis du public, l'objectif est d'éclairer l'élaboration de certains documents qui font partie du processus d'évaluation des incidences, tels que : les lignes directrices sur l'étude d'impact personnalisée, le rapport d'évaluation des incidences ou le rapport de la commission au ministre, ou d'éclairer l'examen des documents soumis au cours du processus, tels que l'étude d'impact du promoteur.</p> <p>Au cours de la réalisation des études d'impact, l'Agence s'assure que les commentaires des parties prenantes et des groupes autochtones sont pris en compte. Par exemple, au cours de la phase de planification, l'Agence fournit au promoteur d'un projet désigné un résumé des questions soulevées au cours de la période initiale de commentaires, y compris les questions soulevées par le public ou par une instance ou un groupe autochtone. Les promoteurs doivent répondre à ces questions dans leur description détaillée du projet.</p> <p>Pour les EI menées par l'Agence, avant que le rapport d'évaluation des incidences ne soit finalisé, l'Agence organise une période de commentaires sur l'ébauche, ce qui donne au public l'occasion de voir et de commenter l'ébauche du rapport avant qu'il ne soit finalisé par l'Agence. En outre, afin de renforcer l'engagement, l'Agence peut organiser une réunion publique ou d'autres moyens pour expliquer le processus et le but de la période de commentaires aux parties externes. En vertu de la LEI, le rapport d'étude d'impact ou le rapport de la commission remis au ministre doit présenter un résumé des commentaires reçus du public. L'Agence ou une commission d'examen tient compte de ces commentaires pour élaborer ses conclusions et ses recommandations.</p> <p>Le site Web de l'Agence décrit les étapes du processus d'EI auxquelles les parties prenantes ou les peuples autochtones peuvent participer à l'évaluation en fournissant des commentaires, ainsi que les documents d'EI que l'Agence, une commission d'examen ou un promoteur doivent produire. Cependant, il se peut que les personnes moins familières avec la LEI et le processus d'EI ne sachent pas clairement comment l'Agence, une commission d'examen ou un promoteur tient compte de ces commentaires lors de l'élaboration de ces documents d'EI.</p> <p>En réponse à cette recommandation, et afin de communiquer clairement aux parties prenantes la manière dont les contributions sont prises en compte tout au long du processus d'évaluation des incidences, l'Agence élaborera un document externe, qui sera publié sur son site web et expliquera comment les contributions des parties prenantes et des autochtones sont utilisées pour informer chaque étape du processus.</p>		
Plan d'action de la direction		
Mesure ou résultat attendu	Date d'achèvement prévue	Responsabilité
L'AEIC élaborera un document externe décrivant la manière dont les commentaires des parties prenantes et des Autochtones sont pris en compte aux différentes étapes du processus d'évaluation d'impact.	31 mai 2023	Vice-président, Opérations
L'AEIC mettra en œuvre une approche permettant de rendre compte, à un niveau élevé, dans les	30 novembre 2023	Vice-président, Opérations

six mois suivant la fin de la phase de planification, de la manière dont les contributions du public et des groupes autochtones ont été utilisées.		
L'AEIC étendra le rapport sur la façon dont les contributions du public et des groupes autochtones ont été utilisées dans d'autres processus, le cas échéant (par exemple, les évaluations régionales, les politiques/les orientations, etc.)	31 mai 2024	Vice-président, Opérations

Recommandation 4 :

L'AEIC, en collaboration avec les ministères et organismes partenaires, devrait améliorer l'efficacité des structures de gouvernance interdépartementales existantes (par exemple, en annonçant les réunions plus à l'avance, en faisant circuler les documents plus rapidement) et envisager d'en élargir la portée afin d'inclure des discussions sur les réglementations ou politiques intersectorielles.

Déclaration d'accord ou de désaccord

Tous les ministères et organismes sont d'accord avec cette recommandation.

Réponse de la direction

En qualité de secrétariat des comités d'ÉI, l'AEIC s'engage à travailler avec les ministères et organismes partenaires pour s'assurer que les comités fonctionnent aussi efficacement que possible et fournissent le niveau de discussion approprié pour aborder les questions spécifiques au projet, ainsi que les questions transversales de politique ou de réglementation et d'autres sujets ou domaines de préoccupation pertinents pour la mise en œuvre de la LEI. L'AEIC a récemment pris des mesures pour tenter de faciliter les séances de breffage internes (par exemple, en partageant des notes d'information et des points provisoirement inscrits à l'ordre du jour, en élaborant des modèles, etc.).

Reconnaissant que le secrétariat s'appuie sur des experts en la matière (de l'AEIC ou des ministères et organismes partenaires), l'AEIC mettra en place des normes de service pour les documents à recevoir et elle les communiquera afin que le secrétariat puisse continuer à respecter la pratique opérationnelle consistant à fournir les documents initiaux au moins cinq jours avant les réunions du comité d'ÉI. Le secrétariat s'engagera également avec son réseau opérationnel afin de cerner les possibilités d'amélioration de la mobilisation et de la coordination.

Afin d'améliorer la clarté des rôles et des responsabilités des comités d'ÉI, l'AEIC collaborera avec les ministères et organismes partenaires afin d'examiner le mandat, les rôles et les responsabilités de tous les comités. Cette collaboration comprendra des consultations internes et avec les ministères et organismes partenaires sur les améliorations supplémentaires qui pourraient être apportées aux structures de gouvernance, et l'exploration des possibilités de travailler avec d'autres comités ou de les soutenir sur des objectifs communs, le cas échéant.

L'AEIC continuera à collaborer avec les ministères et organismes partenaires pour s'assurer qu'une variété de sujets sont discutés lors de toutes les réunions du comité d'ÉI.

Plan d'action de la direction

Mesure ou résultat attendu	Date d'achèvement prévue	Responsabilité
L'AEIC élaborera, mettra en œuvre et communiquera les normes de service.	31 octobre 2022	VP, Services généraux
L'AEIC engagera des consultations avec le réseau opérationnel et mettre en œuvre les actions appropriées.	31 mars 2023	VP, Services généraux

L'AEIC conduira des consultations internes et consultations avec les ministères et organismes partenaires pour identifier d'autres moyens potentiels d'améliorer les structures de gouvernance.	31 octobre 2023	VP, Services généraux
---	-----------------	-----------------------

Recommandation 5 :

L'AEIC devrait améliorer la mesure du rendement, par exemple : a) en élaborant un modèle logique avec les ministères et organismes partenaires ou en confirmant la théorie du changement afin de faciliter la compréhension de la façon dont les thèmes fonctionnent ensemble pour contribuer au résultat commun; b) en demandant à tous les ministères et organismes partenaires de recueillir immédiatement les commentaires des participants (de tous types) sur l'utilité des activités de mobilisation qu'ils dirigent; et c) en réexaminant les indicateurs de rendement pour s'assurer qu'ils sont toujours pertinents et appropriés et qu'ils permettent de mesurer les progrès par rapport aux résultats

Déclaration d'accord ou de désaccord

Tous les ministères et organismes sont d'accord avec cette recommandation.

Réponse de la direction

Dans le cadre du processus de renouvellement du financement de la mise en œuvre de la LEI, l'AEIC a collaboré avec les ministères et organismes partenaires pour réexaminer le CHR. Cela comprend l'examen de tous les produits/résultats et des indicateurs associés à tous les niveaux (résultat partagé, niveau thématique, spécifique au ministère ou organisme), sur la base des leçons apprises depuis 2018-2019, et dans le but de renforcer les indicateurs. Dans le cadre de ce processus de renouvellement, le nombre de ministères et d'organismes partenaires est passé de 8 à 13, ce qui est également pris en compte dans les mises à jour du CHR. Plus précisément, les mises à jour du CHR ont été éclairées par des modèles logiques pour chacun des thèmes applicables (évaluation d'impact, partenariat avec les peuples autochtones et effets cumulatifs, science ouverte et données probantes).

Dans le cadre de ces révisions du CHR, tous les ministères et organismes sont tenus par l'AEIC d'indiquer comment ou pourquoi les extrants ou résultats spécifiques au ministère ou organisme sont censés contribuer à un ou plusieurs des résultats au niveau du thème (c.-à-d., les hypothèses ou les théories), et comment ou pourquoi les résultats au niveau du thème sont censés contribuer à un ou plusieurs des résultats partagés (c.-à-d., les hypothèses ou les théories). Cela permettra de s'assurer qu'il y a une articulation claire d'une théorie du changement sur la façon dont cette initiative horizontale est censée être efficace et être capable de démontrer l'attribution ou la contribution à la réalisation des résultats escomptés identifiés dans le CHR.

En outre, le CHR révisé comprend des indicateurs spécifiquement destinés à mesurer l'efficacité des activités de mobilisation, ainsi que les perceptions des intervenants et des groupes autochtones sur le processus d'évaluation. On a élaboré un sondage qui sera réalisé à la fin de chaque séance de mobilisation (p. ex., un sondage de départ) et qui sera mis en œuvre de façon uniforme dans toutes les régions au cours du prochain exercice financier.

De plus, l'AEIC élaborera un outil de collecte de données autochtones afin de pouvoir recueillir et évaluer les points de vue des groupes autochtones tout au long du processus d'évaluation, en dehors des séances de mobilisation susmentionnées. Il s'agit notamment de recueillir des informations afin de permettre le suivi de mesures et la reddition de compte à leur sujet, comme le nombre de groupes autochtones qui conviennent qu'il y a eu des occasions de travailler en partenariat ou en collaboration; la mesure dans laquelle leurs droits sont protégés et que les connaissances et les perspectives autochtones sont prises en compte dans les rapports d'évaluation. Cet outil de collecte de données sera élaboré en 2022-2023, et il sera mis en œuvre au plus tard au second trimestre de 2023-2024.

Plan d'action de la direction

Mesure ou résultat attendu	Date d'achèvement prévue	Responsabilité
L'AEIC mettra en œuvre le sondage réalisé au terme de la séance de mobilisation	30 novembre 2022	VP, Relations extérieures et politiques stratégiques, et VP, Services généraux

L'AEIC révisera le cadre horizontal des résultats	31 mars 2023	VP, Services généraux et Tous les ministères et organismes partenaires
L'AEIC développera et mettra en place un outil de collecte de données autochtones	30 septembre 2023	VP, Opérations VP, Services généraux

Introduction

Ce rapport présente les résultats, les conclusions et les recommandations de l'évaluation horizontale de l'Initiative horizontale relative à l'évaluation d'impact et processus de réglementation (EIPR) couvrant la période allant de 2018-2019 à 2021-2022. L'Agence d'évaluation d'impact du Canada (AEIC) a confié à Goss Gilroy Inc. la réalisation de cette évaluation indépendante sous la supervision d'un comité consultatif d'évaluation interministériel.² La collecte des données servant à l'évaluation a été effectuée entre juin et novembre 2021. Elle répond à un engagement du Conseil du Trésor de soutenir la production de rapports sur l'initiative horizontale et d'éclairer les décisions clés, comme le renouvellement. L'évaluation a été menée conformément à la *Politique sur les résultats* (2016) du Conseil du Trésor et à l'article 42.1 de la *Loi sur la gestion des finances publiques*.

1.1 Contexte et description de l'initiative

1.1.1 Contexte

Dans le discours du Trône de décembre 2015, le gouvernement du Canada (GC) s'est engagé à mettre en place de nouveaux processus d'évaluation environnementale, dont les résultats attendus étaient les suivants : 1) l'avis du public sera sollicité et pris en considération; 2) les effets environnementaux nocifs seront compris et réduits au minimum; 3) la prise de décisions sera éclairée par des données scientifiques; et 4) les peuples autochtones participeront davantage à l'examen et à la surveillance des grands projets d'exploitation des ressources. Un objectif primordial de ces changements était de rétablir la confiance du public. En janvier 2016, le gouvernement a mis en place des principes provisoires pour l'examen des projets et a lancé un processus complet en juin 2016 pour examiner les lois existantes et demander l'avis des Canadiens sur la façon d'améliorer le système environnemental et réglementaire.³

Parallèlement, on a demandé à d'autres ministres de revoir la législation en fonction des résultats spécifiques envisagés. En ce qui concerne la *Loi sur les pêches*, le ministre des Pêches, des Océans et de la Garde côtière canadienne a reçu le mandat de revoir les modifications apportées en 2012 à la *Loi sur les pêches* afin de rétablir les protections perdues et d'intégrer des mesures de protection modernes. Présentés au Parlement en février 2018, les textes législatifs connexes mettant en œuvre ces changements étaient le projet de loi C-68 (loi modifiant la *Loi sur les pêches* et d'autres lois en conséquence) et le projet de loi C-69 (loi édictant la *Loi sur l'évaluation d'impact*

² Le comité consultatif de l'évaluation horizontale était composé de représentants de l'évaluation de tous les ministères et organismes financés pour la réalisation de cette initiative horizontale, notamment : l'Agence d'évaluation d'impact du Canada, Relations Couronne-Autochtones et Affaires du Nord Canada, Services aux Autochtones Canada, Environnement et Changement climatique Canada, Pêches et Océans Canada, Santé Canada, la Régie de l'énergie du Canada et Transports Canada.

³ Ces principes provisoires ne s'appliquaient pas à Pêches et Océans Canada.



(LEI) et la Loi sur la Régie canadienne de l'énergie, modifiant la Loi sur la protection de la navigation et modifiant d'autres lois en conséquence).

Suite à cela, le budget 2018 a annoncé environ 1 milliard de dollars sur cinq ans, à compter de 2018-2019, pour :

- soutenir le nouveau système d'évaluation d'impact proposé et la Régie de l'énergie du Canada;
- accroître la capacité scientifique dans les ministères et organismes fédéraux;
- mettre en œuvre les changements nécessaires pour protéger l'eau, les poissons et la navigation;
- accroître la participation des Autochtones et du public.

Avant l'entrée en vigueur de ces textes législatifs (c.-à-d., ceux énoncés dans les projets de loi C-68 et C-69), le gouvernement du Canada a lancé l'Initiative horizontale relative à l'EIPR (ou l'initiative).⁴ Cette initiative est dirigée par l'AEIC, et huit ministères et organismes partenaires reçoivent des fonds pour la mener à bien. Ces huit ministères et organismes partenaires sont les suivants :

- Relations Couronne-Autochtones et Affaires du Nord Canada (RCAANC);
- Services aux Autochtones Canada (SAC);
- Environnement et Changement climatique Canada (ECCC);
- Pêches et Océans Canada (MPO);
- Santé Canada (SC);
- Régie de l'énergie du Canada (REC);
- Ressources naturelles Canada (RNCan);
- Transports Canada (TC).

1.1.2 Profil de l'initiative horizontale

L'Initiative horizontale relative à l'EIPR vise un objectif commun, qui est le suivant : « Les processus d'évaluation d'impact et de réglementation au Canada reflètent un engagement en faveur de la durabilité sociale, économique et environnementale et respectent notre partenariat avec les peuples autochtones. »

⁴ Il est à noter que certains aspects des projets de loi C-68 et C-69 ne concernent pas l'Initiative horizontale relative à l'EIPR.

Thèmes

L'Initiative horizontale relative à l'EIPR propose plus de 50 activités sur les six thèmes suivants :⁵

1. **Évaluation d'impact** : comprend une étape de planification en amont afin d'accroître la participation précoce dans la conception du projet et la prise en compte d'un éventail plus large d'effets, y compris les effets positifs et négatifs sur l'environnement et les conditions sociales, économiques et sanitaires.
2. **Partenariat avec les peuples autochtones** : offrir des possibilités significatives de partenariat avec les peuples autochtones afin de soutenir l'engagement du gouvernement en faveur de la réconciliation et d'aller au-delà du respect de l'obligation légale de consulter.
3. **Effets cumulatifs, science ouverte et données probantes** : mieux comprendre les effets cumulatifs de l'exploitation des ressources par le biais d'initiatives régionales et stratégiques et partager les produits scientifiques et les données probantes (données et connaissances autochtones, le cas échéant) avec les Canadiens par le biais d'une plateforme de science et de données ouvertes (PSDO).
4. **Protection du poisson et de l'habitat du poisson au Canada** : rétablir les protections perdues et intégrer des mesures de protection modernes pour protéger le poisson et son habitat au Canada.
5. **Protection du droit public à la navigation** : protéger le droit public à la navigation sur toutes les eaux navigables, tout en permettant la réconciliation et de nouveaux partenariats avec les peuples autochtones et en introduisant des garanties modernes pour créer une plus grande transparence.
6. **Réglementation de l'énergie** : contribuer à rétablir la confiance des investisseurs, à renforcer la confiance du public et à faire progresser la réconciliation avec les Autochtones, tout en veillant à ce que les bons projets aillent de l'avant et que les ressources énergétiques du Canada soient acheminées vers les marchés de manière responsable.

Ressources

Le tableau 1 identifie les dépenses totales prévues pour l'Initiative horizontale relative à l'EIPR sur cinq ans. L'organisation responsable pour chacun de ces thèmes est également indiquée.

⁵ Les définitions des thèmes sont tirées du plan ministériel 2020-2021 de l'AEIC et provenaient à l'origine du CRH.



Tableau 1 : Dépenses totales prévues pour l'Initiative horizontale relative à l'EIPR, 2018-2019 à 2022-2023 (en dollars).

Organisation	Thème						Services internes	Total
	Évaluation d'impact	Partenariat avec les populations autochtones	Effets cumulatifs, science ouverte, preuves	Protection du poisson et de son habitat	Protection du droit public à la navigation	Régulation de l'énergie		
AEIC	108 344 451 Responsable	81 595 595	32 850 267	-	-	-	35 785 094	258 575 407
RCAANC	-	12 863 625 Responsable	15 331 658*	-	-	-	1 203 632	29 398 915
MPO	-	-	62 738 222	263 663 248 Responsable	-	-	24 847 580	351 249 050
ECCC	15 622 538	-	77 356 815 Responsable	-	-	-	7 050 642	100 029 995
SC	29 168 322	-	1 807 664	-	-	-	2 742 081	33 718 067
SAC	795 540	2 894 804	-	-	-	-	560 214	4 250 558
REC	-	15 301 006	6 850 000	-	-	28 398 101 Responsable	4 940 045	55 489 152
RNCan	7 948 382	-	63 294 750	-	-	7 926 152	6 966 152	86 135 436
TC	10 451 406	4 921 605	2 476 316	-	66 940 787 Responsable	-	12 887 742	97 677 856
Total	172 330 639	117 576 635	262 705 692	263 663 248	66 940 787	36 324 253	96 983 182	1 016 524 436

* Suite à la restructuration des programmes de SAC et de RCAANC en janvier 2020, SAC a assumé toutes les responsabilités pour le financement et les activités associées au thème 3, Effets cumulatifs, science ouverte et données probantes, qui était auparavant sous la responsabilité de RCAANC.

Source : Cadre horizontal des résultats (CHR)

Gouvernance

Sous la direction de l'AEIC, trois comités interministériels d'évaluation d'impact ont été créés au niveau des sous-ministres (SM), des sous-ministres adjoints (SMA) et des directeurs généraux (DG). Les responsabilités de chacun de ces comités sont décrites ci-dessous.

- Comité d'évaluation d'impact des SM : assure la surveillance et l'orientation stratégique des questions et des risques liés à la mise en œuvre de la LEI et des projets encore en cours d'examen en vertu de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale (2012)* (LCEE 2012) (maintenant abrogée).
- Comité d'évaluation d'impact des SMA : fournit des orientations et des conseils sur les questions relatives à la LEI et soutient le comité d'évaluation d'impact des SMA.
- Comité d'évaluation d'impact des DG : supervise les questions opérationnelles et de mise en œuvre des politiques liées aux évaluations d'impact, cerne les enjeux stratégiques à l'échelle

du système et fournit des conseils connexes, et appuie les comités d'évaluation d'impact des SMA et des SM.

Ces comités sont composés de toutes les organisations fédérales participant à la mise en œuvre de la LEI. Cela comprend les neuf organisations qui ont reçu un financement pour la réalisation de l'Initiative horizontale relative à l'EIPR (voir le tableau 1) ainsi que celles qui n'ont pas spécifiquement reçu de financement mais qui, en tant qu'organisations fédérales expertes, participent à la mise en œuvre de l'initiative. Ces organisations comprennent la Commission canadienne de sûreté nucléaire, Emploi et Développement social Canada, Innovation, Science et Développement économique, le ministère de la Justice, Parcs Canada, le Bureau du Conseil privé, le ministère des Finances, le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, Femmes et Égalité des sexes Canada, et l'Agence canadienne de développement économique du Nord (CanNor).

Chaque ministère et organisme partenaire peut disposer d'une gouvernance propre à son département pour superviser et gérer les activités financées par l'initiative horizontale.

Résultats attendus

Les résultats de l'Initiative horizontale relative à l'EIPR ont été articulés dans un Cadre horizontal des résultats (CHR),⁶ comprenant le résultat global partagé et les résultats pour chacun des six thèmes (veuillez vous référer à l'annexe A pour les résultats décrits dans le CHR).

1.2 Objectifs et portée de l'évaluation

L'objectif de l'évaluation est de déterminer la pertinence, l'efficacité et l'efficience de l'Initiative horizontale relative à l'EIPR de 2018-2019 à 2021-2022. Bien que le financement de l'Initiative horizontale relative à l'EIPR ait été reçu plus tard en 2018-2019, l'initiative n'est entrée en vigueur que le 28 août 2019. Compte tenu de cela, l'évaluation se concentre sur sa mise en œuvre, l'évaluation de l'efficacité mettant l'accent sur la mesure dans laquelle les activités et les produits ont facilité les progrès vers la réalisation des résultats escomptés tels qu'indiqués dans le CHR.

La portée de l'évaluation couvre un peu plus de trois ans, de 2018-2019 à une date aussi proche que possible de la date actuelle (c'est-à-dire à l'année 2021-2022). L'évaluation couvre la plupart des 551 millions de dollars de dépenses prévues jusqu'à la fin de l'exercice 2021-2022. Un seul programme de subventions et de contributions (S et C) a été explicitement inclus dans l'évaluation. Il s'agit du Programme pour la participation autochtone sur les habitats (PPAH) du MPO. La portée de l'évaluation couvre :

- les six thèmes ;
- les premiers progrès vers le résultat commun;

⁶ Le CRH a été créé avant l'entrée en vigueur des projets de loi C-68 et C-69.

- les études d'impact et les plans spatiaux marins lancés pendant la période visée par l'évaluation;
- les questions d'intérêt relatives à la nature horizontale de l'initiative (par exemple, la gouvernance et la collaboration entre les ministères, la mobilisation des Autochtones, les effets cumulatifs, les progrès vers la mise en œuvre et les premiers résultats du CHR).

1.3 Méthodes et limites de l'évaluation

1.3.1 Questions d'évaluation

Les questions évaluées dans le cadre de l'évaluation sont les suivantes :

1. Dans quelle mesure l'Initiative horizontale relative à l'EIPR est-elle conçue et mise en œuvre de manière à faciliter la réalisation des résultats escomptés tels que décrits dans le CHR?
 - a. Quels progrès ont été réalisés par les ministères et organismes partenaires pour mettre en œuvre les activités planifiées et fournir les résultats attendus de l'Initiative horizontale relative à l'EIPR, comme indiqué dans le CHR?
 - b. Dans quelle mesure l'Initiative horizontale relative à l'EIPR a-t-elle progressé vers les résultats définis sous chacun des six thèmes du CHR⁷ et le résultat stratégique?
2. Comment les ministères et organismes partenaires réalisent-ils des activités de mobilisation et de partenariat avec les Autochtones?
 - a. Quelles sont les forces et les faiblesses de ces approches?
 - b. Y a-t-il des leçons apprises ou des pratiques exemplaires qui peuvent être appliquées à grande échelle?
3. Quels facteurs ont facilité ou entravé la mise en œuvre des activités et les progrès vers les résultats du CHR et dans quelle mesure? Les obstacles ont-ils été gérés efficacement?
4. Dans quelle mesure les rôles et les responsabilités sont-ils bien compris et les mécanismes de gouvernance appropriés et horizontaux sont-ils efficaces et efficaces?
5. Dans quelle mesure les informations sur la performance financière et non financière sont-elles collectées et communiquées pour soutenir le CHR?
 - a. Comment, et dans quelle mesure, ces informations sont-elles utilisées pour informer les décideurs de la haute direction?

⁷ Y compris les résultats des thèmes et des activités.

- b. Les informations sur le rendement recueillies dans le cadre du CHR rendent-elles compte de manière complète et claire des progrès réalisés? Comment peuvent-elles être améliorées?

1.3.2 Méthodes de collecte des données et limites

L'évaluation s'est appuyée sur les résultats d'un examen des documents et des données, d'entrevues avec des informateurs clés et d'études de cas pour évaluer les questions d'évaluation décrites ci-dessus. Des rapports techniques ou des matrices de preuves ont été élaborés pour chaque méthode de collecte de données, et une approche systématique de l'analyse des données, y compris l'analyse par méthode et entre les méthodes, a été entreprise. Les méthodes de collecte de données utilisées sont décrites ci-dessous.

Examen des documents et des données

L'examen des documents et des données a couvert un très grand nombre de sources, y compris la documentation de l'Initiative horizontale relative à l'EIPR, les sources de tous les ministères et organismes partenaires, les rapports du CHR et d'autres documents et données internes et publics pertinents. Les données et documents examinés ont fourni des informations historiques et contextuelles sur l'Initiative horizontale relative à l'EIPR, ont aidé à développer les instruments de collecte de données et ont répondu directement à presque toutes les questions de l'évaluation.

Limites

La documentation n'était pas disponible pour répondre à certains des indicateurs censés être couverts par la revue documentaire, et certains aspects de l'Initiative horizontale relative à l'EIPR n'étaient pas documentés clairement ou reflétés dans le CHR. Par exemple, peu de documents parlent de la façon dont la mise en œuvre de l'Initiative horizontale relative à l'EIPR s'est déroulée jusqu'à présent, ce qui rend difficile la description de la mesure dans laquelle les objectifs et les plans sont atteints. Pour pallier cette limitation, l'équipe d'évaluation s'est appuyée sur des entrevues pour combler ces lacunes.

Entrevues avec des informateurs clés

Au total, 63 entrevues ont été réalisées auprès des groupes de répondants clés suivants :

- Interne - Représentants du gouvernement fédéral de chacun des neuf ministères et organismes partenaires interrogés,⁸ , y compris les répondants de la haute direction (c.-à-d. SMA ou plus) (32 entrevues menées auprès de 90 personnes);
- Autres organisations fédérales non financées (ministères et organismes qui ne sont pas directement financées pour réaliser l'Initiative horizontale relative aux EIPR), y compris la

⁸ Il est à noter qu'un représentant du MO non financé, l'Agence de la santé publique du Canada, a été passé en entrevue avec des personnes de SC et que son point de vue a été intégré à celui des autres personnes passées en entrevue.

Commission canadienne de sûreté nucléaire, Innovation, Science et Développement économique Canada, Femmes et égalité des sexes Canada, Emploi et Développement social Canada, l'Agence canadienne de développement économique du Nord et la Garde côtière canadienne (six entrevues réalisées);

- Des répondants externes au gouvernement fédéral tels que des universitaires, des associations industrielles, des organisations non gouvernementales, des provinces ou territoires (PT) et des promoteurs (mais ne représentant pas les intérêts autochtones) (17 entrevues réalisées);
- Des répondants issus d'organisations autochtones ou représentant d'une autre manière les intérêts autochtones, tels que des représentants communautaires, des organisations autochtones et des membres du Comité consultatif autochtone de l'AEIC (8 entrevues réalisées).

La plupart des entrevues avec les représentants du gouvernement fédéral (y compris les internes, les cadres supérieurs et les organisations fédérales non financées) étaient des entrevues de groupe.

Les résultats qualitatifs sont présentés dans le rapport en utilisant des termes descriptifs afin de donner au lecteur une idée du poids de la donnée probante. Les termes et définitions suivants ont été utilisés :

- Quelques-uns - moins de 25 % et au moins deux répondants ont partagé une opinion;
- Certains - plus de 25 % et moins de 50 % des répondants ont partagé une opinion;
- La moitié - 50 % des répondants ont partagé une opinion;
- La plupart - plus de 50 % et moins de 90 % des répondants ont partagé une opinion;
- Presque tous - 90 % ou plus des répondants ont partagé une opinion.

Limites

Moins d'entrevues que prévu initialement ont été réalisées auprès de parties prenantes externes et de répondants autochtones en raison de difficultés de recrutement parmi les répondants. De nombreuses collectivités autochtones avaient d'autres priorités dans le contexte de la pandémie de COVID-19. Par conséquent, certaines informations sur la pertinence, la mise en œuvre, l'efficacité et l'efficience de l'Initiative horizontale relative à l'EIPR ont pu manquer à ces parties prenantes. Les points de vue présentés dans ce rapport reflètent donc les personnes interrogées et leurs collectivités ou organisations; d'autres collectivités ou organisations peuvent avoir des points de vue différents. L'inclusion de répondants externes et autochtones dans les études de cas a atténué cette limite.

De plus, le niveau de familiarité avec l'EIPR variait selon les répondants, certains à qui l'initiative horizontale sur l'EIPR dans son ensemble était familière avec et d'autres à qui la participation à celle-ci était familière de façon limitée. En outre, de nombreux informateurs clés externes et

certaines internes n'avaient aucune expérience du régime précédent ou avaient du mal à différencier les observations qui s'appliquaient strictement à l'initiative horizontale sur l'EIPR. Ainsi, tous les répondants n'ont pas pu commenter toutes les questions de l'évaluation.

Enfin, les éléments du nouveau régime doivent encore être mis en pratique, ce qui signifie que l'information disponible sur certaines parties du nouveau processus est limitée. Par conséquent, peu (ou pas) d'informations étaient disponibles au-delà des premières étapes (par exemple, l'étape préparatoire) du nouveau régime.

Études de cas

Les études de cas ont été sélectionnées en fonction de critères approuvés par le responsable du comité consultatif sur l'évaluation (RCCE), notamment le fait d'en avoir une axée sur les effets cumulatifs, d'en avoir au moins deux avec une participation autochtone, d'avoir un mélange de régions ou de provinces et d'inclure la plupart, sinon la totalité, des thèmes et des ministères et organismes partenaires dans la mesure du possible. Les ministères et organismes partenaires ont été invités à proposer des sujets d'études de cas, et une réunion a été organisée avec le RCCE pour discuter des options en fonction des critères et parvenir à une série finale d'études de cas.

Au total, cinq études de cas ont été réalisées.⁹ Les sujets de ces études de cas sont énumérés ci-dessous, avec entre parenthèses les thèmes associés, le responsable ministériel et la ou les régions concernées :

- Le projet Gazoduq (pertinent pour les thèmes 1, 2, 3 et 6; l'AEIC est le ministère responsable; Ontario et Québec);
- Le PPAH (pertinent pour le thème 4; le MPO est le ministère responsable; national);
- La planification spatiale marine (PSM) (pertinent pour le thème 3; le MPO est le ministère responsable; Colombie-Britannique);
- La PDSO (pertinent pour le thème 3; RNCan et ECCC sont des ministères co-chefs pour la PDSO; national);
- Le projet de route d'approvisionnement Webequie (pertinent pour les thèmes 1 et 2; l'AEIC est le ministère responsable; Ontario).

Les études de cas se sont basées sur un examen de la documentation pertinente ainsi que sur des entrevues avec des informateurs clés. Les entrevues se sont ajoutées à celles de la principale ligne de preuve des entrevues avec les informateurs clés, bien que certains répondants aient été consultés à la fois sur l'Initiative horizontale globale relative à l'EIPR et sur un cas précis. Le tableau 2 présente le nombre et le type d'entrevues pour chaque étude de cas.

⁹ Le thème 5 (Protection du droit public à la navigation) n'a pas été inclus car TC n'a pas fourni de candidature pour une étude de cas. De plus, le financement global est relativement faible pour ce thème et le RCCE a déterminé que d'autres thèmes justifiaient une étude de cas.

Tableau 2 : Nombre et type d'entrevues menées, par étude de cas

Étude de cas	Nombre d'entrevues	Catégories de répondants
Projet Gazoduq	11 entrevues (14 personnes)	Six ministères et organismes fédéraux (AEIC, REC, SC, ECCC, MPO, RNCan), trois organisations autochtones, une entrevue provinciale, une association non gouvernementale
Programme pour la participation autochtone sur les habitats (PPAH)	7 entrevues (10 personnes)	Ministère et organisme fédéral principal (MPO) et deux bénéficiaires (un national, un régional)
Planification spatiale marine (PSM)	4 entrevues (7 personnes)	Deux ministères et organismes fédéraux (MPO, TC)
Plateforme de science et de données ouvertes (PSDO)	6 entrevues (11 personnes)	Cinq ministères et organismes fédéraux (RNCan, ECCC, MPO, AEIC, SC), une association externe
Projet de route d'approvisionnement de Webequie	7 entrevues (13 personnes)	Trois collectivités autochtones, trois ministères et organismes fédéraux (MPO, SC, AEIC), une ONG

Les études de cas fournissent des exemples précis de la manière dont les activités de l'Initiative horizontale relative à l'EIPR contribuent, ou devraient contribuer, aux résultats du thème. Elles fournissent des informations précises au contexte pour compléter et enrichir les informations recueillies par les autres sources de données.

Limites

Certaines initiatives couvertes par les études de cas (c'est-à-dire la PSDO, la PSM et, dans une certaine mesure, le PPAH) sont à des stades relativement précoces de mise en œuvre et d'autres (c'est-à-dire Gazoduq et Webequie) ne couvraient que l'étape préparatoire de ces processus d'évaluation d'impact. En outre, certaines études de cas n'ont pas pu inclure des entrevues avec certains groupes d'informateurs clés, en raison d'un manque de réponse ou de disponibilité pendant la période d'évaluation. Dans le cas de Gazoduq, aucune entrevue avec le promoteur n'a eu lieu; l'étude de cas de la PSM n'incluait pas d'entrevues avec des représentants de collectivités ou d'organisations autochtones; et, dans le cas du PPAH, des entrevues ont eu lieu avec des représentants d'organisations autochtones sans but lucratif financées, mais pas avec des représentants de collectivités financées ou non.

2.0 Constatations

2.1 Conception et mise en œuvre

Résumé :

L'Initiative horizontale relative à l'EIPR est conçue pour offrir une plus grande clarté sur les processus d'évaluation d'impact et de réglementation, plus de possibilités de mobilisation, et permettre au GC de considérer les effets des projets de manière plus holistique. En ce sens, l'initiative est conçue pour répondre à certaines des préoccupations les plus pressantes soulevées par le régime précédent (c'est-à-dire l'approche d'évaluation environnementale et les cadres réglementaires précédents). Cependant, il n'est pas clair dans quelle mesure la nouvelle approche se traduit par une prise en compte et une action significatives des contributions des parties prenantes externes, des partenaires autochtones et des experts des ministères et organismes, en partie parce qu'il est trop tôt pour voir comment les contributions sont utilisées, mais aussi parce que le processus d'intégration de la rétroaction n'est pas transparent.

Les ressources de l'Initiative horizontale relative à l'EIPR ont été dépensées à un rythme plus lent que prévu en raison d'une phase de démarrage prolongée et de la COVID-19. Cependant, certains répondants ont pu identifier des activités en cours qui n'ont pas été financées dans le cadre de l'Initiative horizontale relative à l'EIPR (parmi les ministères et organismes financés et non financés). Certains répondants ont expliqué que certaines activités qui n'ont pas encore été entièrement mises en œuvre nécessiteront un financement supplémentaire pour que les ministères et organismes puissent répondre à des demandes importantes.

Les rôles, les responsabilités et les obligations de rendre compte de l'Initiative horizontale relative à l'EIPR sont décrits dans la législation et, dans le cas des évaluations d'impact, articulés dans des protocoles d'entente (PE) entre les organisations. Cependant, moins de la moitié des répondants, tous types confondus, sont d'accord pour dire que les rôles et les responsabilités sont clairs, bien compris et appropriés. Les répondants ont soulevé des problèmes de duplication et de chevauchement entre les ministères et organismes, ainsi qu'un manque de leadership pour le travail collaboratif interministériel. Les répondants de la haute direction considèrent que la structure de gouvernance de l'Initiative horizontale relative à l'EIPR fonctionne bien, mais d'autres répondants internes qui sont au niveau opérationnel ont des préoccupations concernant la gestion et l'administration des comités.

En termes de mesure du rendement, le CHR est utilisé pour rendre compte des progrès réalisés à ce jour par rapport aux activités et aux résultats prévus. La plupart des ministères et organismes ont déclaré avoir mis en place les systèmes et processus nécessaires pour recueillir des données, y compris des données financières et non financières (bien que certaines données soient encore en suspens). Les décideurs ont indiqué qu'ils disposaient des informations dont

ils avaient besoin pour prendre des décisions. Cependant, il existe de nombreuses possibilités d'amélioration, notamment pour mieux saisir les contributions des parties prenantes externes et des Autochtones tout au long de la mise en œuvre de l'Initiative horizontale relative à l'EIPR et la manière dont ces contributions sont utilisées. L'Initiative horizontale relative à l'EIPR ne dispose pas de mécanismes permettant de recueillir de manière systématique les commentaires sur les activités de mobilisation. Bien que le CHR soit utile pour capturer les progrès par rapport aux activités et aux résultats, il est moins évident qu'il reflète avec précision (ou reflétera) les progrès pour les résultats thématiques et partagés. Le CHR est limité en termes d'articulation claire de la logique de l'initiative et des liens (et hypothèses) entre toutes les activités et les résultats.

2.1.1 Conception

Selon toutes les sources de données, la conception de l'Initiative horizontale relative à l'EIPR répond à bon nombre des préoccupations les plus pressantes soulevées par le précédent régime d'évaluation environnementale en vertu de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale (2012)* (LCEE 2012). L'Initiative horizontale relative à l'EIPR, telle qu'elle est conçue, vise également à répondre aux questions soulevées concernant les cadres réglementaires pour la navigation, la protection de l'habitat du poisson et la réglementation de l'énergie. Les préoccupations concernant le précédent cadre législatif/réglementaire de l'évaluation environnementale comprenaient un manque de transparence, un processus lent et imprévisible, et une intégration insuffisante des différentes perspectives, y compris les voix autochtones. L'Initiative horizontale relative à l'EIPR a été conçue pour mettre en œuvre les modifications législatives adoptées afin de répondre à ces préoccupations. Plus précisément, l'Initiative horizontale relative à l'EIPR :

- offre un leadership, une clarté et une orientation politique accrues en matière d'évaluation d'impact et de processus réglementaires;
- offre davantage de possibilités de mobilisation et d'occasions de rétroaction, notamment pour les partenaires autochtones;
- permet au CG de prendre en considération les effets des projets de manière plus holistique.

Transparence

En termes de leadership, de clarté et d'orientation politique, l'examen des documents a révélé que des formations sur l'Initiative horizontale relative à l'EIPR et le Registre canadien d'évaluation d'impact (le Registre) ont été mises en œuvre afin d'améliorer la transparence. L'AEIC a élaboré et fourni une formation aux parties intéressées sur les exigences, les attentes et les obligations en vertu de la nouvelle législation. Au cours de sa première année (l'exercice 2019-2020), le programme de formation a offert un total de 83 séances à plus de 3 200 membres du public, autorités fédérales et groupes autochtones d'un océan à l'autre.

Le Registre en ligne a été mis à jour afin d'en faire un « guichet unique » moderne et axé sur l'utilisateur pour les informations relatives aux projets, aux évaluations d'impact et aux autres processus réglementaires et d'autorisation pertinents. Le registre comprend des informations soumises par les promoteurs de projets, tels que des descriptions détaillées des projets et des commentaires du public, des parties prenantes, des groupes autochtones et des autorités fédérales compétentes. En outre, une carte interactive intégrée au site Web permet aux utilisateurs d'explorer, de visualiser et d'analyser les données géographiques d'évaluation. Tous les documents reçus et générés tout au long du processus d'évaluation d'impact sont disponibles en ligne. Le Registre renouvelé offre également une plus grande transparence qu'auparavant en ce qui concerne les évaluations des projets proposés sur les terres fédérales et il permet au public de participer à la détermination des effets environnementaux.

Lors des entrevues, certains répondants internes ont spécifiquement mentionné que le nouveau régime d'évaluation d'impact et de réglementation est plus transparent en ce qui concerne le leadership, l'orientation politique et les processus prévisibles, bien qu'une proportion similaire ait estimé qu'il était trop tôt pour se prononcer sur la conception de l'Initiative horizontale relative à l'EIPR. Si quelques répondants ont noté une amélioration de la collaboration et de la mobilisation interministérielles, certains autres ont estimé que la coordination pourrait être encore renforcée, en particulier au niveau opérationnel. Environ la moitié des répondants internes qui ont formulé des idées d'amélioration ont suggéré de créer un mécanisme de coordination interministérielle au niveau opérationnel (peut-être des comités ou des groupes de travail interministériels) pour améliorer la mobilisation, la clarté des rôles et la résolution des problèmes.

Quelques répondants du GC et ne faisant pas partie de celui-ci ont suggéré de créer conjointement, avec des membres du gouvernement, du milieu universitaire, de l'industrie et des collectivités autochtones, des communautés de pratique dans le but d'améliorer la coordination.

La plupart des répondants d'organisations fédérales non financées estiment que le nouveau régime intègre la collaboration interministérielle, ce qui améliore la mise en œuvre des politiques, la visibilité, la sensibilisation et la clarté sur la façon dont les décisions sont prises. Malgré cela, quelques répondants de ces organisations ont également critiqué la coordination, c'est-à-dire la façon dont les différentes analyses provenant des ministères et organismes seraient regroupées/coordonnées. De même, quelques ministères ont critiqué la coordination avec les organismes centraux lorsque ceux-ci demandent des fonds supplémentaires pour les activités liées à l'Initiative horizontale relative à l'EIPR (c.-à-d. que plutôt que plusieurs ministères et organismes qui n'ont pas reçu de financement dédié demandent un financement lié à l'initiative horizontale auprès des organismes centraux, ces ministères et organismes devraient coordonner leurs demandes).

Les répondants externes ont des avis mitigés sur la conception de l'Initiative horizontale relative à l'EIPR. Certains ont fait état d'une clarté accrue du processus, tandis que d'autres avaient des préoccupations en suspens, notamment : la clarté concernant les projets extracôtiers; les rôles des

provinces et territoires et des organismes de réglementation du cycle de vie;¹⁰ et la mesure dans laquelle les protections environnementales éliminées sous le régime précédent seront rétablies. Les répondants autochtones étaient généralement positifs quant à la réduction de la charge administrative pour l'accès aux fonds.

En vertu de la LEI, les projets sont désignés de deux façons. Premièrement, par le biais du *Règlement sur les activités concrètes* (c.-à-d. la liste des projets), qui comprend les types de projets pour lesquels le processus fédéral ajouterait une valeur supplémentaire, en plus des autres mécanismes fédéraux de surveillance réglementaire, comme les autorisations, les licences et les permis. Deuxièmement, la LEI comprend un pouvoir discrétionnaire qui permet au ministre de l'Environnement et du Changement climatique de désigner un projet proposé ne figurant pas sur la liste de projets, en fonction des caractéristiques ou de l'emplacement du projet, si le projet peut entraîner des effets négatifs relevant de la compétence fédérale ou des préoccupations du public liées à ces effets justifiant la désignation. Quelques répondants internes et externes ont noté qu'au début de la mise en œuvre de l'Initiative horizontale relative à l'EIPR, le ministre a désigné plus de projets que prévu, ce qui a augmenté le niveau d'effort pour mettre en œuvre l'initiative. De plus, quelques répondants ont spécifiquement soulevé des préoccupations quant à l'inclusion du forage exploratoire en mer dans la liste des projets désignés (à moins d'en être exempté par une évaluation régionale).

Mobilisation et possibilités de contribution

Mobilisation

La plupart des répondants aux entrevues et aux études de cas, y compris ceux qui sont à l'emploi du gouvernement ainsi que les intervenants externes et les répondants autochtones, ont convenu que le nouveau régime d'évaluation d'impact et de réglementation est caractérisé par une mobilisation accrue. Cela comprend la mobilisation des promoteurs, du public et des intervenants, ainsi que la mobilisation des partenaires et des collectivités autochtones. La plupart des répondants externes ont également indiqué qu'ils estimaient que les acteurs et les relations nécessaires étaient en place pour mettre en œuvre l'Initiative horizontale relative à l'EIPR.

L'AEIC dirige la plupart des activités de mobilisation liées aux évaluations d'impact et a élaboré un certain nombre de documents et de supports pour guider la mobilisation, notamment un plan d'événements annuels et une boîte à outils de mobilisation. Selon le plan annuel d'événements, l'Agence a prévu de tirer parti de divers types d'événements (congrès, séminaires, conférences, rassemblements officiels, présentations, etc.) pour mobiliser des groupes autochtones et des intervenants de diverses catégories de publics (p. ex., associations industrielles, organisations non

¹⁰ Les organismes de réglementation du cycle de vie ont des rôles à jouer tout au long du processus d'évaluation d'impact pour les projets qu'ils réglementent. Ces organismes sont censés collaborer avec l'Agence dans le cadre d'un processus d'évaluation intégré qui respecte la *Loi sur l'évaluation d'impact* et leurs propres exigences réglementaires. Les organismes de réglementation du cycle de vie comprennent la Régie de l'énergie du Canada (REC), la Commission canadienne de sûreté nucléaire (CCSN) et les Offices des hydrocarbures extracôtiers.

gouvernementales, municipalités, universités, public, etc.) La trousse de mobilisation comprend des outils de mobilisation virtuelle et des produits de l'étape préparatoire (p. ex., un cadre de mobilisation, des questions directrices, des modèles d'ordre du jour pour les réunions communautaires, des documents sur les composantes valorisées pour les participants, etc.)

En outre, le Registre de l'AEIC a été amélioré, en le dotant d'une nouvelle plateforme de mobilisation en ligne qui permet aux Canadiens de donner leur avis sur les projets qui les concernent et qui réduit le temps de traitement pour rendre les informations publiques.

Bien que l'AEIC dirige la mobilisation dans le cadre des évaluations d'impact, la plupart des autres ministères et organismes partenaires mènent également des actions de sensibilisation et de mobilisation auprès des parties prenantes et des détenteurs de droits dans le cadre des travaux spécifiques des ministères et organismes financés par l'Initiative horizontale relative à l'EIPR. La mobilisation prend de nombreuses formes (programmes d'aide financière pour la participation des Autochtones, surveillance autochtone, formation, collecte de commentaires et de conseils, développement d'un centre autochtone pour les effets cumulatifs, forums/événements, partenariats) et touche de nombreux publics différents (peuples autochtones, scientifiques, provinces et territoires, industrie, associations et grand public).

Possibilités de contribuer aux évaluations d'impact

Bien que l'on cherche à obtenir des commentaires par le biais de ces divers mécanismes de mobilisation, il y a eu peu d'occasions d'intégrer les connaissances du public et des Autochtones étant donné qu'au moment de cette évaluation, aucune évaluation n'a atteint l'étape de l'évaluation d'impact. En vertu du paragraphe 22 (1) de la LEI, l'évaluation d'impact d'un projet doit prendre en considération les facteurs suivants :

- les connaissances autochtones et les connaissances de la collectivité en lien avec le projet désigné;
- les commentaires reçus du public;
- l'interaction du sexe et du genre avec d'autres facteurs identitaire.

Au moment de l'évaluation, la plupart des projets gérés dans le cadre du nouveau régime d'ÉI n'avaient traversé qu'une partie de l'étape préparatoire (étape 1 dans la figure ci-dessous). Certains projets se sont rendus au terme de l'étape préparatoire, ce qui a mené à la publication des Lignes directrices individualisées relatives à l'étude d'impact (lignes directrices adaptées), marquant ainsi la fin de l'étape 1). Les lignes directrices adaptées sont destinées à guider la conduite de l'évaluation par le promoteur du projet lors de l'étape d'étude d'impact (étape 2). Seuls quelques projets ont franchi cette étape¹¹ L'objectif de l'étude d'impact est d'identifier et d'évaluer les effets et les avantages d'un projet et les mesures proposées pour atténuer les effets négatifs, ce qui constitue le fondement de l'évaluation d'impact (étape 3), pour finir avec un

¹¹ AEIC. [Aperçu du processus d'évaluation d'impact - Canada.ca](https://www.aeic.ca/fr/evaluation-impact/evaluation-impact)

rapport d'évaluation d'impact. Le rapport d'évaluation d'impact résume le processus d'évaluation d'impact et prend en considération les informations et l'analyse fournies dans l'étude d'impact ainsi que les points de vue des ministères fédéraux experts, des groupes autochtones, du public et des provinces et territoires.

Figure 1 : Étapes du processus d'évaluation d'impact



Source : [Aperçu du processus d'évaluation d'impact - Canada.ca](http://Canada.ca)

La contribution du public a été sollicitée au cours des différentes étapes de planification du projet. L'AEIC a recueilli et compilé les commentaires sur les descriptions initiales des projets, les descriptions détaillées des projets et les lignes directrices adaptées, entre autres documents spécifiques aux projets soumis à l'examen du public. L'AEIC a organisé des séances de mobilisation publique propres aux projets¹², ainsi que des réunions avec les collectivités autochtones, en invitant d'autres ministères et organismes à participer pour partager leur expertise.

Au-delà du processus d'évaluation d'impact, la nouvelle *Loi sur les eaux navigables canadiennes* exige que le propriétaire de tout ouvrage proposé susceptible d'affecter les eaux navigables

¹² AEIC (sans date). Feuille de calcul pour le suivi des projets, équipe chargée de la mobilisation.

émette un avis public et fournisse des informations sur son projet avant que la construction ne puisse commencer. Cela permet aux gens d'exprimer leurs préoccupations pendant le processus de développement. TC a élaboré un nouveau registre public en ligne afin de permettre aux Canadiens d'être informés des travaux proposés dans leurs collectivités et d'assurer une plus grande transparence dans les processus décisionnels et les processus liés à la navigation.

Malgré le stade précoce de la mise en œuvre de l'Initiative horizontale relative à l'EIPR, la plupart des répondants internes ont déclaré avoir pleinement intégré les commentaires du public et des groupes autochtones dans leurs processus d'évaluation d'impact ou de réglementation.

La plupart des répondants autochtones ont reconnu qu'il y a plus d'occasions de fournir des commentaires et ont observé une volonté d'intégrer le savoir autochtone dans les évaluations d'impact et d'autres composantes de l'Initiative horizontale relative à l'EIPR. Toutefois, la plupart des répondants autochtones ont également souligné que l'intégration du savoir autochtone nécessite une capacité, des fonds et du temps adéquats, ainsi que des rôles et des responsabilités clairement définis, tant pour les collectivités autochtones que pour les ministères et organismes fédéraux. Tous ces éléments ont été jugés insuffisants. Les ministères et organismes n'ont souvent pas la capacité de reconnaître et d'interpréter correctement le savoir autochtone. Un répondant a souligné le fait que le savoir autochtone est basé sur le lieu, alors que les évaluations d'impact sont destinées à prendre en compte les intérêts nationaux. Pour les collectivités autochtones, les défis en matière de capacité liés aux connaissances autochtones portent sur le fait de disposer de suffisamment de temps pour établir des relations avec les gardiens du savoir et recueillir les informations et les données, ainsi que pour communiquer ces connaissances.

Toutes les études de cas comportaient des éléments de mobilisation destinés à recueillir les commentaires des parties prenantes et des partenaires autochtones et à y donner suite. Cependant, la plupart des répondants externes aux études de cas indiquent qu'il est trop tôt pour conclure si les besoins et les préoccupations soulevés par ces diverses initiatives seront effectivement pris en compte. De plus, souvent, les répondants externes ne savent pas si les commentaires ont été pris en compte ou comment ils l'ont été. Dans certains cas (PSDO, PPAH), il semble que l'on ait manqué des occasions de s'engager plus largement et plus tôt dans la phase de conception avec les utilisateurs et les parties prenantes externes. Les résultats des entrevues avec les utilisateurs externes et autochtones et de certaines études de cas révèlent un manque de transparence quant à la manière dont les contributions externes sont prises en compte et si elles le sont.

Les avis des répondants externes sont partagés quant à savoir si les contributions de l'industrie ou du public sont suffisamment intégrées dans les nouvelles évaluations d'impact et les processus réglementaires. Certains répondants externes ont indiqué que, si la contribution du public était bien gérée, celle des différents représentants de l'industrie n'était pas suffisamment prise en compte dans la réforme législative et la mise en œuvre de l'Initiative horizontale relative à l'EIPR.



Certains répondants internes se sont dits préoccupés par le délai de 180 jours accordé à l'étape préparatoire de l'évaluation d'impact. Selon eux, ce délai nuit à la capacité de certains ministères et organismes fédéraux, partenaires et intervenants à fournir une contribution d'experts approfondie, adaptée et coordonnée. Certains répondants externes et autochtones ont fait écho à cette préoccupation concernant les délais. Selon ces répondants, l'impact des délais est l'étendue de la mobilisation qui peut avoir lieu et la qualité de la contribution reçue. Un répondant autochtone a donné l'exemple suivant : il y a différentes espèces à prendre en compte selon les saisons, mais ce qui est examiné n'est peut-être pas en saison au moment de la consultation. Étant donné que toutes les connaissances ne sont pas nécessairement écrites, l'apport donné à une certaine période de l'année peut ne pas refléter tout ce qui est connu sur l'espèce au cours de 13 cycles lunaires.

Analyse comparative entre les sexes plus

L'application de l'analyse comparative entre les sexes plus (ACS+) est une pratique exemplaire reconnue internationalement pour examiner les effets différentiels des projets sur les groupes potentiellement touchés. En vertu de la nouvelle LEI, le sexe, le genre et les facteurs identitaires croisés font partie des facteurs qui doivent désormais être pris en compte dans l'évaluation d'impact d'un projet désigné (alinéa 22 (1)s)). L'ajout de l'ACS+ ne modifiera pas les processus d'examen de base que le personnel de l'Agence et les autorités fédérales mènent lorsqu'ils reçoivent l'étude d'impact d'un promoteur. Le personnel de l'Agence évaluera la conformité de l'étude d'impact aux lignes directrices adaptées et effectuera un examen technique pour évaluer la qualité de l'étude d'impact. Les lignes directrices adaptées, publiées à la fin de l'étape préparatoire, fournissent au promoteur des directives spécifiques au projet et intègrent l'ACS+ dans l'analyse des effets (par exemple, environnementaux, sanitaires, sociaux, économiques). Cela comprend une analyse des effets disproportionnés sur divers sous-groupes ou potentiellement vulnérables, le cas échéant. En fin de compte, l'ACS+ vise à faciliter l'analyse des effets sur la santé, la société, l'économie et l'environnement ainsi que des répercussions sur les droits des Autochtones tout au long du processus.¹³

Le nouveau régime offre donc des possibilités de prendre en compte l'ACS+, notamment lors de l'étape préparatoire des évaluations d'impact. Toutefois, les avis sont partagés quant à la mesure dans laquelle cela a été mis en œuvre avec succès. D'une part, il semble que les ministères et organismes, les AMF et les organisations externes fournissent une expertise et des données sur l'ACS+. On rapporte que les lignes directrices adaptées élaborées à ce jour reflètent l'ACS+.¹⁴ Les études de cas de Webequie et de Gazoduq confirment que l'élargissement de la portée des

¹³ AEIC (pas de date). [Guidance : L'analyse comparative entre les sexes plus dans l'évaluation d'impact - Canada.ca](#)

¹⁴ Étant donné qu'aucune déclaration d'impact n'a été soumise dans le cadre du nouveau régime au moment où les études de cas ont été réalisées, il n'a pas été possible d'évaluer dans quelle mesure les lignes directrices adaptées, comme celles développées pour Webequie et Gazoduq, reflètent l'ACS+.

évaluations d'impact dans le cadre du nouveau régime a permis de mieux prendre en compte les éléments de l'ACS+. De plus, des fonds sont consacrés à la prise en compte de l'ACS+.

D'autre part, les approches et l'expertise en matière d'ASC+ semblent varier considérablement selon le ministère et organisme financé. Environ la moitié des répondants internes indiquent qu'ils sont encore en train de formuler des processus pour englober pleinement l'ACS+. La plupart des ministères et organismes non financés qui ont fait des commentaires ont déclaré avoir mis en œuvre des optiques complètes d'ACS+ dans toutes leurs activités. On a également entendu dire que la terminologie de l'ACS+ ne trouve pas d'écho chez les partenaires autochtones.

Vue holistique des effets

Un vaste processus de révision a été entrepris entre 2016 et 2017, dont le coup d'envoi a été donné par le discours du Trône de décembre 2015, dans lequel le gouvernement s'est engagé à introduire de nouveaux processus d'évaluation environnementale.

Le processus d'examen a conduit le gouvernement du Canada à déposer une nouvelle législation le 8 février 2018. Le projet de loi C-69 a été élaboré et déposé afin d'édicter la LEI et la *Loi sur la Régie canadienne de l'énergie*, de modifier la *Loi sur la protection de la navigation* et de modifier d'autres lois en conséquence.

Le nouveau processus d'ÉI a été élaboré pour répondre aux préoccupations mentionnées ci-dessus en élargissant l'objectif des examens de projets et en passant des évaluations environnementales aux évaluations d'impact axées sur la durabilité. Le nouveau cadre d'évaluation d'impact est censé « ne pas se limiter aux effets environnementaux »,¹⁵ pour évaluer les effets potentiels de chaque projet sur l'environnement, la santé, l'économie et la société. L'objectif du nouveau régime est de fournir une image plus globale des effets d'un projet sur les collectivités et l'environnement afin de permettre une prise de décision plus éclairée.

La plupart des personnes consultées dans le cadre de l'évaluation, par le biais d'entrevues et d'études de cas, et dans tous les types de répondants (gouvernementaux, externes, autochtones) s'accordent à dire que le nouveau régime tient davantage compte des facteurs influençant les effets. Quelques répondants de tous les types ont indiqué que cela était dû en grande partie à la participation accrue de ministères et organismes fédéraux plus nombreux et variés. Certains ont également noté que l'Initiative horizontale relative à l'EIPR a appliqué une optique de durabilité et d'inclusivité aux évaluations d'impact. Les études de cas ont soulevé le défi associé au fait qu'avec plus d'effets à considérer et plus d'implication d'autres ministères et organismes, l'opérationnalisation des évaluations d'impact est difficile. De même, le niveau d'effort attaché aux évaluations d'impact a augmenté par rapport aux évaluations environnementales.

¹⁵ Gouvernement du Canada (2018). [De meilleures règles pour l'examen des grands projets, pour protéger l'environnement du Canada et faire croître l'économie](#). Manuel électronique. Mise à jour le 5 septembre 2018.

2.1.2 Ressources

Un examen des données financières de l'Initiative horizontale relative à l'EIPR, tous thèmes confondus, révèle que la plupart des ministères et organismes partenaires ont dépensé moins que leur budget alloué à l'Initiative horizontale relative à l'EIPR depuis le début de l'initiative (voir le tableau 3). Avant la pandémie de COVID-19, les dépassements étaient assez importants, allant d'un tiers à la moitié du budget prévu. Les raisons de ces péremptions comprenaient des retards dans l'interprétation et la clarification des nouvelles exigences législatives,¹⁶ des retards dans la dotation en personnel, et des dépenses plus faibles que prévu pour les voyages ou dans les domaines de programme (par exemple, le financement des S et C). Les péremptions se sont poursuivies en 2020-2021, mais à un rythme plus lent, et étaient en grande partie dues à la pandémie de COVID-19, qui a affecté les achats, les ressources humaines, les voyages pour les activités de mobilisation et la mise en œuvre de certaines activités, notamment la recherche.

¹⁶ Le temps que le Parlement a pris pour examiner la LEI a été plus long que prévu.

Tableau 3 : Dépenses prévues et fonds inutilisés de l'Initiative horizontale relative à l'EIPR de 2018-2019 à 2020-2021, par thème

Thème	2018-2019 ¹⁷		2019-2020 ¹⁸		2020-2021		Total	
	Prévu	Expiré	Prévu	Expiré	Prévu	Expiré	Prévu	Expiré
Évaluation d'impact	17 174 555 \$	5 744 715 \$ (33,5 %)	30 500 242 \$	4 840 463 \$ (15,9 %)	41 737 523 \$	1 449 592 \$ (3,5 %)	89 412 320 \$	12 034 770 \$ (13 %)
Partenariat avec les peuples autochtones	8 682 118 \$	5 251 114 \$ (60,5 %)	18 125 826 \$	3 258 731 \$ (18 %)	29 067 526 \$	1 333 776 \$ (4,6 %)	55 875 470 \$	9 843 621 \$ (18 %)
Effets cumulatifs, science ouverte et données probantes	25 001 098 \$	8 134 278 \$ (32,5 %)	55 376 419 \$	11 189 068 \$ (20,2 %)	62 743 999 \$	9 328 417 \$ (14,9 %)	143 121 516 \$	28 651 763 \$ (20 %)
Protection du poisson et de son habitat	21 914 313 \$	6 577 332 \$ (30 %)	56 143 837 \$	17 340 884 \$ (30,9 %)	62 087 141 \$	11 487 333 \$ (18,5 %)	140 145 291 \$	35 405 549 \$ (25 %)
Protection du droit public à la navigation	3 746 712 \$	2 211 163 \$ (59 %)	12 745 156 \$	6 254 942 \$ (49,1 %)	12 763 940 \$	7 053 408 \$ (55,2 %)	29 255 808 \$	15 519 513 \$ (53 %)
Réglementation de l'énergie	7 483 390 \$	3 613 500 \$ (48,3 %)	9 350 563 \$	-1 272 801 \$ (-13,6 %) ¹⁹	7 920 084 \$	2 836 324 \$ (35,8 %)	24 754 037 \$	5 177 023 \$ (21 %)
Total, tous les thèmes	84 002 183 \$	31 532 102 \$ (37,5 %)	182 242 043 \$	41 611 287 \$ (22,8 %)	216 320 213 \$	33 488 850 \$ (15,5 %)	482 564 439 \$	106 632 239 \$ (22 %)

¹⁷ 2018-2019 DRR SIT - Initiative horizontale

¹⁸ 2019-2020 DRR SIT - Initiative horizontale

¹⁹ Le dépassement des dépenses est dû à des fonds reportés de 2018-2019 qui n'étaient pas inclus dans le montant des dépenses prévues pour 2019-2020.

Lors des entrevues, les personnes interrogées ont confirmé ce qui était évident dans les documents, au sujet de l'étape de déploiement prolongée et les retards dus à la pandémie de COVID-19.

Malgré l'inutilisation persistante des fonds, un peu moins d'un tiers des répondants internes estiment avoir reçu des ressources suffisantes pour faire face à leur charge de travail. En particulier, environ la moitié des répondants internes ont explicitement déclaré qu'ils auront besoin de fonds supplémentaires pour répondre aux demandes importantes et aux travaux liés à l'Initiative horizontale relative à l'EIPR qui n'ont pas été dotés de ressources suffisantes. Par exemple, il a été mentionné que des équipes d'experts plus importantes que prévu sont souvent nécessaires pour effectuer le travail qui s'avère plus complexe, nécessitant une plus grande diversité d'expertise. Certains ont également mentionné qu'on leur avait demandé de faire un travail qui dépassait le cadre prévu de leur participation. De plus, il y a eu un besoin inattendu de développer du matériel supplémentaire pour guider les examens (comme des lignes directrices ou des modèles d'examen). Certains ministères et organismes n'ont pas reçu de financement pour certaines activités, mais jouent des rôles importants (p. ex., SAC,²⁰ MPO,²¹ Agence de santé publique du Canada). Dans les cas où les ressources des ministères et organismes étaient insuffisantes pour le travail effectué, des fonds ont été réaffectés à partir d'autres sources pour couvrir le manque à gagner.

Parmi les organisations fédérales non financées, la plupart ont indiqué qu'ils s'acquittaient de leurs responsabilités prévues dans le cadre de l'Initiative horizontale relative à l'EIPR en réaffectant des fonds provenant d'autres activités, mais quelques-uns ont également estimé qu'ils pourraient faire davantage avec des fonds dédiés. Une seule organisation fédérale non financée interrogée a déclaré avoir reçu un financement temporaire du Conseil du Trésor pour soutenir les activités liées à l'Initiative horizontale relative à l'EIPR.

2.1.3 Rôles et responsabilités

Rôles et responsabilités

L'amélioration et la clarification des rôles et des responsabilités étaient une recommandation de l'évaluation 2020 de l'initiative du Bureau de gestion des grands projets (IBGGP),²² qui a été prise

²⁰ SAC n'a pas été financé pour le rôle qu'il joue dans l'examen des projets d'évaluation d'impact (y compris tout rôle joué par la Direction générale de la santé des Premières nations et des Inuits) en raison de la façon dont les fonds ont été répartis lors de la création de SAC et de RCAANC.

²¹ Le MPO a obtenu un financement dans le cadre de l'Initiative horizontale relative à l'EIPR, mais pas pour son rôle dans les examens d'évaluation d'impact.

²² L'IBGGP était une initiative horizontale fédérale établie en 2007 (et qui prendra fin après 2019-2020) pour améliorer la responsabilité, la transparence, la rapidité et la prévisibilité du système de réglementation des grands projets de ressources en remédiant à un certain nombre de lacunes du processus d'examen qui existait à l'époque. La conception de l'EIPR a pris en compte les conclusions des évaluations de l'IBGGP.



en compte lors de la conception de l'Initiative horizontale relative à l'EIPR. La nouvelle législation sur l'évaluation d'impact et les processus réglementaires établit des responsabilités spécifiques pour les ministères et organismes fédéraux. L'articulation de ces rôles et responsabilités, ainsi que des clarifications supplémentaires, se trouve également dans les PE signés ou élaborés entre l'AEIC et les ministères et organismes qui mettent en œuvre l'Initiative horizontale relative à l'EIPR, y compris les organisations non financées dans le cadre de l'initiative. Ces protocoles d'accord sont applicables à tous les projets et précisent les responsabilités des organisations au cours des différentes phases des évaluations d'impact, ou dans des circonstances spécifiques aux évaluations d'impact. Par exemple, l'AEIC a mis en place un PE avec la REC et la CCSN aux fins des évaluations intégrées.

Les études de cas fournissent des exemples de mise en œuvre efficace de ces rôles et responsabilités. Par exemple, la collaboration efficace entre l'AEIC et la REC pour Gazoduq a facilité le développement du processus d'examen conjoint. Le partenariat formalisé entre RNCan et ECCC, en tant que co-responsables de la PSDO, a permis au projet de progresser avec succès.

Dans l'ensemble, sur papier, les rôles, les responsabilités et les obligations de rendre compte sont clairement documentés. Cependant, moins de la moitié des répondants internes dans l'ensemble des groupes d'entretien sont entièrement d'accord pour dire que les rôles et les responsabilités sont clairs, bien compris et appropriés. Les raisons de cette réaction sont diverses. Certains commentaires reflètent le fait que la réforme législative a introduit des changements dans les rôles et les relations auxquels les acteurs doivent encore s'adapter. C'est vrai pour les ministères et organismes qui viennent de rejoindre l'EI, mais aussi pour les partenaires établis, étant donné le nouveau rôle de leadership de l'AEIC. En général, les ministères et organismes interrogés sont d'accord avec l'articulation des rôles entre leur organisation et l'AEIC, mais expliquent que « la mise en pratique » sur des dossiers spécifiques reste parfois difficile.

D'autres commentaires font état de certaines difficultés de croissance associées à la mise en œuvre d'une nouvelle initiative. Certains répondants internes ont identifié des zones de chevauchement entre les ministères et organismes, notamment en ce qui concerne la mobilisation des Autochtones et la fourniture d'une expertise technique sur les effets environnementaux. Les experts fédéraux participant à l'étape préparatoire de Gazoduq ont noté qu'une meilleure coordination interministérielle aurait pu contribuer à minimiser les chevauchements et à renforcer la valeur des commentaires des experts dans les domaines d'expertise partagés. Au moment de l'évaluation, quelques répondants ont signalé des incertitudes persistantes quant à la possibilité que la REC ou d'autres partenaires fournissent une certaine expertise technique (p. ex., sur la navigation).

Comme nous l'avons indiqué ci-dessus dans la section sur la conception et la transparence, certains répondants internes ont fait état d'un manque de leadership en matière de collaboration interministérielle. Les répondants ont décrit que la communication et la gouvernance interministérielles sont utiles pour comprendre le travail effectué indépendamment par les organisations, mais qu'il n'y a parfois pas d'impulsion pour mettre en œuvre la coordination au

niveau du travail sur certains dossiers clés. Une suggestion commune faite par les répondants internes est la création d'une communauté de pratique (ou de plusieurs communautés de pratique) pour améliorer la coordination et mener des activités conjointes. D'autre part, quelques répondants internes ont mentionné qu'ils étaient impliqués dans des comités ou des groupes de travail existants qui touchent à certains des mêmes domaines clés, en particulier la mobilisation des Autochtones.²³

Un certain nombre de répondants ont également reconnu que les intervenants externes ainsi que les partenaires et les collectivités autochtones sont confus et frustrés par le manque de clarté des rôles et des responsabilités (ou le manque de coordination) entre les organisations fédérales. Cette situation a également été illustrée dans les entrevues avec les répondants externes et autochtones et est abordée ci-dessous à la section 2.2.

Enfin, en ce qui concerne les rôles et les responsabilités des intervenants externes dans le cadre des évaluations d'impact, quelques répondants ont décrit un chevauchement entre les ministères et organismes fédéraux et les partenaires provinciaux. Les répondants ont indiqué qu'il pourrait y avoir d'autres possibilités de coordination.

Gouvernance

Comme décrit dans l'introduction du présent rapport, trois organismes de gouvernance horizontale supervisent et orientent l'Initiative horizontale relative à l'EIPR. L'AEIC fournit des services de secrétariat aux comités interministériels d'évaluation d'impact au niveau des SM, des SMA et des DG. Toutes les organisations fédérales impliquées dans la mise en œuvre de la LEI siègent à ces comités, y compris les neuf ministères et organismes financés, ainsi que d'autres organisations fédérales expertes prenant part à la mise en œuvre de la loi.

Les trois comités de gouvernance de l'Initiative horizontale relative à l'EIPR ne sont pas des organes décisionnels. Le mandat du comité d'évaluation d'impact des SM stipule que « le comité fournira des conseils et une orientation, mais n'entravera pas les pouvoirs décisionnels respectifs des ministères et organismes membres ». « En outre, chaque ministère et organisme a établi sa propre structure de gouvernance interne pour superviser et gérer les activités de l'Initiative horizontale relative à l'EIPR.

Les cadres supérieurs interrogés ont confirmé que les comités de gouvernance horizontale susmentionnés fonctionnent bien et que les discussions sont pertinentes et bien gérées. Les répondants de la haute direction conviennent également que la composition des comités est appropriée. Cependant, les répondants internes au niveau opérationnel ont identifié des domaines

²³ Il n'est pas clair s'il s'agit de comités d'initiatives horizontales relatives à l'EIPR. Un exemple mentionné par quelques répondants est celui des communautés de pratique pour faciliter la collaboration et l'apprentissage auprès d'autres ministères et organismes sur divers sujets, y compris les effets cumulatifs et les connaissances indigènes. Un autre exemple fourni par un répondant est celui des groupes régionaux d'évaluation environnementale.

à améliorer. En ce qui concerne la gestion et l'administration des comités, les répondants ont fait état d'une mauvaise coordination, de la brièveté des délais de convocation aux réunions et de la diffusion tardive des documents de réunion. Les répondants ont également signalé un certain chevauchement entre les comités d'évaluation d'impact relative à l'EIPR et ont décrit une sous-utilisation de ces comités pour des conversations plus larges et plus stratégiques. Ces répondants ont expliqué que les comités ont tendance à se concentrer sur des projets d'évaluation d'impact discrets, plutôt que sur des discussions politiques ou réglementaires transversales.

2.1.4 Disponibilité et qualité des informations sur le rendement

Mesure du rendement par le biais du CHR

Le cadre de rendement de l'Initiative horizontale relative à l'EIPR a été élaboré pour répondre aux préoccupations liées aux informations sur le rendement financier et non financier soulevées dans le cadre du précédent système d'évaluation environnementale. Ces préoccupations ont également été documentées dans [l'Évaluation horizontale 2020 de l'Initiative du Bureau de gestion des grands projets \(IBGGP\)](#) (aujourd'hui arrivée à échéance) qui recommandait que les ministères et organismes, à l'avenir :

- élaborent un modèle logique et une série de mesures du rendement;
- mettent en œuvre un solide processus de suivi et de reddition de comptes pour refléter les progrès en cours;
- améliorent le suivi des ressources financières et humaines;
- mettent en place des systèmes de suivi des projets accessibles au public pour une plus grande transparence.

Le cadre de rendement de l'Initiative horizontale relative à l'EIPR a été développé à la lumière de ces recommandations (cependant, il ne semble pas que les ETP soient suivis à l'aide du CHR). Bien que l'Initiative horizontale relative à l'EIPR n'ait pas de modèle logique ou de théorie du changement, les activités et les résultats attendus sont définis dans le CHR qui a été approuvé par les administrateurs généraux des neuf ministères et organismes financés. Le CHR identifie les indicateurs de performance pour le résultat partagé, les résultats au niveau des thèmes, et les résultats ou produits spécifiques aux ministères et organismes sous chaque thème. Les ministères et organismes ont mis en place des processus pour collecter et rendre compte du CHR. La production de rapports a eu lieu au cours des exercices 2018-2019, 2019-2020 et 2020-2021, y compris le suivi des informations financières. Les comités interministériels d'évaluation d'impact sont chargés de veiller à ce que les rapports soient achevés et présentés en temps opportun. L'Initiative horizontale relative à l'EIPR comprenait également des modifications du registre et d'autres plateformes administrées par les ministères et organismes dans le but d'accroître la transparence pour le public.

Au niveau opérationnel, lorsqu'on examine les différentes activités de l'Initiative horizontale relative à l'EIPR mises en œuvre par les ministères et organismes, il apparaît que la plupart des équipes disposent des données nécessaires pour suivre, contrôler et rendre compte de leur travail. Certains cadres de mesure du rendement des ministères et organismes sont encore en cours d'affinement. Aux niveaux supérieurs, les répondants ont généralement indiqué que les données disponibles sont utiles pour suivre les progrès de l'initiative.

La plupart des indicateurs du CHR pertinents au stade actuel de l'initiative ont fait l'objet d'un rapport. Les données sont parfois indisponibles parce que les activités ont été retardées ou parce que l'organisation qui établit le rapport doit encore fixer des objectifs (en l'absence d'une base de référence, lorsque les processus n'ont pas encore eu lieu). En outre, étant donné le stade précoce de l'initiative, les étapes clés n'ont pas encore été atteintes, ou la présentation des rapports est prévue pour 2021-2022. Par conséquent, il est trop tôt pour rendre compte d'un certain nombre d'indicateurs du CHR.

Possibilités d'amélioration de la mesure du rendement

L'évaluation a cerné trois domaines d'amélioration de la mesure du rendement : 1) suivi de la manière dont la rétroaction externe est reçue et prise en compte et reddition de compte connexe; 2) collecte de commentaires directs, sur le terrain, des parties prenantes et des partenaires autochtones mobilisés dans les processus de l'Initiative horizontale relative à l'EIPR; et 3) améliorations pour identifier et articuler la logique de l'Initiative horizontale relative à l'EIPR et les possibilités d'améliorer certains indicateurs.

Suivi et rapport sur les contributions externes

Il n'existe pas de mécanisme de suivi ou de rapport cohérent permettant à l'AEIC et aux autres partenaires gouvernementaux de montrer les contributions externes reçues dans le cadre des processus d'évaluation d'impact ou de réglementation. Compte tenu des commentaires des répondants sur le manque de transparence du processus d'évaluation d'impact, il serait particulièrement important que l'AEIC saisisse et rende compte de la quantité, de la diversité (ou de la convergence) et de la pertinence des contributions externes reçues, y compris des mesures de performance pour suivre la façon dont les contributions externes ont été traitées et ont fait l'objet d'une réponse (c'est-à-dire si elles ont été suivies ou non). Les informations recueillies grâce à ces mesures de performance pourraient aider à mieux évaluer la portée de la mobilisation et à faire en sorte que les évaluations d'impact ne soient plus considérées comme une « boîte noire ».

Commentaires sur la mobilisation

Il existe très peu d'indicateurs du CHR destinés à recueillir directement les commentaires des parties prenantes et des collectivités ou organisations autochtones sur l'efficacité des activités de mobilisation. L'évaluation elle-même a démontré les limites de la tentative d'obtenir un retour sur la mobilisation longtemps après les faits. Toutes les composantes de l'Initiative horizontale relative à l'EIPR devraient inclure des mécanismes cohérents pour recueillir les réactions des parties prenantes externes et des groupes autochtones au fur et à mesure que les activités de

mobilisation ont lieu. Ceci est nécessaire pour permettre de corriger le tir en temps réel mais aussi pour rendre compte efficacement de l'efficacité dans son ensemble. Étant donné le nombre de personnes mobilisées à l'extérieur dans le contexte des activités relative à l'EIPR, toutes les ministères et organismes qui mènent des activités de mobilisation devraient chercher à obtenir et à compiler les commentaires immédiatement. L'un des indicateurs de résultats partagés est le pourcentage de participants à certaines activités d'évaluation d'impact et de mobilisation dans le processus réglementaire qui indiquent qu'ils ont eu l'occasion de donner leur avis. Cet indicateur ne permet pas de mesurer réellement si les activités de mobilisation de l'Initiative horizontale relative à l'EIPR sont réussies en termes de pertinence et, en fin de compte, d'augmentation de la confiance avec les parties prenantes et les peuples autochtones.

Logique et indicateurs de l'Initiative horizontale relative à l'EIPR

L'évaluation a constaté que le CHR est, dans l'ensemble, un bon outil pour saisir les progrès réalisés à ce jour sur les activités et les produits. Cependant, il s'agit toujours d'un travail en cours et il restera difficile de refléter efficacement les progrès réalisés en matière de résultats (c'est-à-dire le « quoi » derrière les activités et les réalisations). Les informateurs clés internes ont suggéré certaines améliorations aux mesures de performance, à savoir ajouter de la spécificité et de la valeur aux indicateurs de résultats. En avril 2021, l'AEIC a recommandé d'apporter quelques changements aux indicateurs du CHR, notamment d'ajuster les dates cibles et de rendre certains indicateurs plus significatifs.

Enfin, le CHR est limité en termes d'articulation claire de la logique de l'initiative, y compris les liens et les hypothèses entre les nombreuses activités et les résultats. L'évaluation n'a révélé aucune déconnexion majeure entre les activités menées et les résultats attendus dans le CHR. Cependant, en l'absence d'un modèle logique ou d'une théorie du changement, il n'existe pas de document de référence faisant autorité pour expliquer la complexité et les nuances de l'Initiative horizontale relative à l'EIPR.

2.2 Mobilisation des Autochtones

RÉSUMÉ :

L'Initiative horizontale relative à l'EIPR a mis davantage l'accent sur la mobilisation des Autochtones dans tous les thèmes et activités de l'initiative. Les répondants autochtones apprécient et considèrent cet engagement comme un progrès dans une certaine mesure, mais ils notent que les collectivités et groupes autochtones attendent un changement plus concret et plus profond dans l'approche du GC. Il reste un fossé important entre les processus du GC et les besoins et réalités des collectivités et organisations autochtones. Il est difficile de parvenir à une mobilisation significative dans les limites des processus du GC (y compris la mobilisation en silo) et des délais, en particulier compte tenu de l'ampleur des problèmes que la réforme vise à résoudre. L'incorporation du savoir autochtone et la reconnaissance des droits/juridictions sont des défis permanents. Les répondants autochtones ont également noté que certaines communications du GC ne sont pas culturellement appropriées ou adaptées au

contexte des communautés. En outre, les collectivités continuent de faire face à un manque systémique de capacité, à une surcharge de travail et à une lassitude de la mobilisation. Il reste d'importantes limitations de capacité qui affectent l'aptitude des partenaires autochtones à respecter des échéanciers serrés. Les collectivités sont confrontées à de multiples priorités, à une courbe d'apprentissage technique abrupte et à la nécessité de rassembler et/ou de développer une expertise suffisante pour contribuer, ainsi que de consulter et d'impliquer adéquatement les aînés et les membres de la collectivité.

2.2.1 Les efforts du gouvernement fédéral en matière de participation des Autochtones

L'examen des documents, les entrevues avec des répondants de tous types (internes, externes et autochtones) et les études de cas confirment que le GC a déployé des efforts considérables pour accroître la fréquence et la qualité de la participation des Autochtones. L'AEIC et les ministères et organismes partenaires reconnaissent l'importance de la mobilisation des Autochtones et mènent différents types d'activités de mobilisation dans le contexte des évaluations d'impact et des processus réglementaires, tels que définis par le nouveau régime.²⁴

Les différentes phases du nouveau processus d'évaluation d'impact intègrent les engagements et les obligations des ministères et organismes en matière de participation des peuples autochtones. Pour l'AEIC, les engagements et obligations se reflètent dans les accords de coopération, tels que l'accord de coopération en matière d'évaluation d'impact de 2019 entre le Canada et la Colombie-Britannique, et les accords spécifiques aux projets élaborés avec les groupes autochtones.

Les comités officiels constituent l'un des mécanismes de participation des Autochtones. Il convient de noter que peu avant l'entrée en vigueur de la nouvelle législation, le Comité consultatif autochtone (CCA) de l'AEIC a été créé.²⁵ Ce comité est composé de membres des Premières Nations, d'Inuits et de Métis, et fournit des conseils d'experts pour l'élaboration de politiques et de directives clés sur le nouveau régime d'évaluation d'impact. Les membres donnent également des conseils sur les approches de collaboration et de mobilisation avec les peuples autochtones sur les produits de politique et d'orientation. Le comité fournit des conseils apolitiques reflétant les intérêts et les préoccupations des peuples autochtones du Canada.

La REC a également créé son propre CCA, comme l'exige la *Loi sur la Régie canadienne de l'énergie*.²⁶ Les membres du CCA représentent les intérêts des Premières Nations, des Inuits et des

²⁴ Il convient de noter qu'une mobilisation importante des Autochtones a été réalisée avant la mise en œuvre du nouveau régime afin de recueillir des informations sur sa conception. Ces activités de mobilisation sont en dehors du champ de l'évaluation.

²⁵ Comité consultatif autochtone - [Mandat - Canada.ca](http://Mandat-Canada.ca).

²⁶ REC (sans date). Discussion de la direction, budget 2019-2020, financement 2018.

Métis et contribuent à renforcer la participation des peuples autochtones du Canada et des organisations autochtones en ce qui concerne les installations réglementées par la REC. Le mandat général du CCA de la REC est de conseiller le conseil d'administration sur la façon dont la REC peut établir une relation renouvelée avec les peuples autochtones.

En guise de première étape (au-delà de la création de comités avec une représentation autochtone), entre octobre 2019 et octobre 2020, l'AEIC a lancé un appel à financement pour soutenir la collaboration en matière de politiques sur l'évaluation d'impact dans le cadre du programme de dialogue sur les politiques. Ce programme a permis à l'AEIC de solliciter des commentaires contribuant à la mise en œuvre de l'élaboration de politiques et de règlements, de la méthodologie et de l'orientation technique, y compris des mises à jour du « Guide du praticien pour les évaluations d'impact fédérales en vertu de la *Loi sur l'évaluation d'impact*. L'AEIC a fourni des fonds par le biais du Programme de dialogue sur les politiques pour soutenir 119 groupes. En janvier 2021, plus de 40 collectivités et organisations autochtones avaient soumis des propositions de dialogue sur les politiques.²⁷ Sur la base des conseils reçus dans le cadre du dialogue sur les politiques, l'AEIC mettra à jour le projet d'orientation provisoire qui se trouve dans le Guide du praticien sur les évaluations d'impact fédérales en vertu de la *Loi sur l'évaluation d'impact*. L'Agence prévoit de mettre à jour ces documents en 2021-2022.²⁸ Les réponses et les documents mis à jour n'étaient pas disponibles pour être inclus dans le rapport d'évaluation.

Une autre initiative importante a été l'élaboration d'un cadre stratégique sur le savoir autochtone. Entre février et juin 2019, l'AEIC, la REC, le MPO, RNCan et TC ont entrepris en collaboration des activités de mobilisation avec les peuples autochtones de tout le Canada pour soutenir l'élaboration d'une ébauche de cadre stratégique sur le savoir autochtone.²⁹ Les activités de mobilisation comprenaient 25 séances de mobilisation sur divers sujets (comme le savoir autochtone, les projets de loi C-68 et C-69, des séances techniques et des présentations). En plus de ces séances de mobilisation avec les peuples autochtones, l'AEIC a publié un document de travail le 16 mai 2019, afin de recueillir les commentaires du public. Un total de 55 soumissions a été reçu, dont 37 provenant de groupes, d'organisations, de gouvernements et de particuliers autochtones. L'AEIC a ensuite sollicité les commentaires des peuples autochtones sur l'ébauche du Cadre stratégique pour le savoir autochtone. Le 20 mai 2021, l'AEIC a envoyé une lettre aux dirigeants autochtones, les invitant à faire part de leurs commentaires jusqu'au 8 octobre 2021.³⁰ Au moment de la rédaction du présent rapport d'évaluation, les commentaires étaient encore en cours d'examen.

²⁷ Annexe III - Rapport « Ce que nous avons entendu » - Guide du praticien pour les évaluations d'impact fédérales en vertu de la *Loi sur l'évaluation d'impact*.

²⁸ Annexe III - Rapport « Ce que nous avons entendu » - Guide du praticien pour les évaluations d'impact fédérales en vertu de la *Loi sur l'évaluation d'impact*.

²⁹ Rapport sur ce que nous avons entendu - Cadre sur le SA, version définitive 2020 (1).

³⁰ À la fin de la période de collecte des données aux fins de l'évaluation, aucune information supplémentaire sur ce processus de consultation n'était disponible.



L'AEIC fournit également au promoteur d'un projet désigné un résumé des questions qu'elle juge pertinentes à l'égard de ce projet, y compris les questions soulevées par les groupes autochtones consultés en vertu de l'article 12 de la LEI.³¹ Les promoteurs des projets désignés sont tenus de fournir une description détaillée du projet désigné, qui comprend la réponse du promoteur au résumé des questions.

Au début de la mise en œuvre du nouveau régime, la participation autochtone à des projets spécifiques a eu lieu principalement dans les phases de préplanification et de planification. La documentation montre que l'AEIC et les ministères et organismes partenaires ont mené des activités de mobilisation auxquelles les groupes autochtones ont participé. Les études de cas de Gazoduc et de Webequie l'ont confirmé. Plus largement, l'AEIC a également travaillé avec les collectivités à l'élaboration de plans de mobilisation et de partenariat autochtones pour différents projets et a reçu des soumissions écrites des collectivités commentant les descriptions de projets, les résumés des problèmes, les lignes directrices adaptées, etc. L'AEIC a également fourni un soutien financier à au moins 122 organes directeurs autochtones différents dans le cadre de 37 examens de projets différents à travers le pays³² afin de soutenir leur participation au processus d'évaluation d'impact (par le biais du programme d'aide financière aux participants de l'AEIC). En 2019-2020, l'AEIC avait établi 26 accords de financement à l'échelle nationale pour contribuer à donner aux groupes autochtones la capacité d'influencer l'élaboration des politiques.

D'autres ministères et organismes partenaires ont également des activités identifiées sous le thème 2 et ont été actifs à cet égard.

- RCAANC, en tant que ministère et organisme principal pour le thème 2, est responsable, en vertu de la LEI, de fournir une expertise à RCAANC, aux commissions d'examen et aux comités en ce qui concerne les évaluations régionales, stratégiques et d'impact.³³ L'unité de consultation et d'accommodement de RCAANC a également joué un rôle actif en fournissant des conseils aux ministères et organismes fédéraux sur la mobilisation des Autochtones dans les évaluations d'impact, l'information sur les groupes autochtones et la contribution aux évaluations d'impact (par l'intermédiaire d'experts en la matière régionaux). RCAANC gère un programme d'aide financière aux participants du Nord, qui a permis à 25 groupes autochtones et nordiques de participer à six évaluations environnementales au Yukon, au Nunavut et dans les Territoires du Nord-Ouest. Le programme a également aidé deux organisations de femmes autochtones à renforcer leur capacité à contribuer aux évaluations environnementales dans une optique d'ACS+ autochtone.

³¹ L'article 12 de la LEI stipule ce qui suit : « Afin de préparer l'évaluation d'impact éventuelle d'un projet désigné, l'Agence est tenue d'offrir de consulter toute instance qui a des attributions relatives à l'évaluation des effets environnementaux du projet et tout groupe autochtone qui peut être touché par la réalisation du projet ».

³² Initiative Horizontale SIT 2019-20 Initiative Horizontale SIT Entrée.

³³ PE RCAANC-AEIC.

- SAC est identifié dans la LEI comme une autorité fédérale experte, ce qui constitue une nouvelle responsabilité pour le département et est censé fournir une expertise à chaque phase d'une évaluation.³⁴ Cependant, en raison d'une réorganisation peu de temps après le lancement de l'Initiative horizontale relative à l'EIPR, le ministère n'a pas reçu de financement destiné à la mise en œuvre de la LEI. Entre autres activités clés, SAC apporte sa contribution, élabore des outils, des conseils et un soutien des capacités pour les organisations et les collectivités autochtones, et participe aux activités de mobilisation des Autochtones et du public, le cas échéant. Le ministère a participé directement à au moins 38 projets lancés dans le cadre de la LEI, différents bureaux régionaux jouant un rôle de premier plan.³⁵ La Direction générale de la santé des Premières Nations et des Inuits (DGSPNI) de SAC a soutenu des projets dans le cadre du programme de base communautaire des Premières Nations. SAC a également fourni des fonds aux collectivités des Premières Nations pour le renforcement des capacités et la réalisation de leurs propres projets de recherche, à savoir par l'intermédiaire du Centre autochtone sur les effets cumulatifs (CAEC, incorporé en novembre 2019).
- TC est également identifié dans le thème 2 comme fournissant une expertise dans le contexte de la mobilisation menée par l'AEIC avec les groupes autochtones. Le ministère fournit des connaissances et de l'expertise conformément aux exigences de l'autorité fédérale de la LEI dans le cadre des processus de mobilisation et de consultation dirigés par l'AEIC et examine le potentiel d'un projet à avoir un impact sur les droits des Autochtones dans les domaines relevant du mandat de TC. Dans le cadre du thème 5, les modifications apportées à la *Loi sur les eaux navigables canadiennes*³⁶ ont également créé de nouvelles possibilités de participation pour les peuples autochtones en ce qui concerne les eaux navigables, notamment en ce qui a trait à la définition des eaux navigables, à la surveillance, à la prise de décision qui reconnaît les connaissances traditionnelles, à la prise en compte des répercussions sur les droits autochtones, etc.
- Outre la création d'un CCA, la REC a également dispensé une formation sur les aptitudes et les compétences culturelles à plus de la moitié de ses employés, afin de leur permettre de mieux comprendre les questions et les préoccupations des autochtones et d'identifier les moyens de concevoir conjointement des approches réglementaires avec les peuples autochtones. Les rapports de la REC indiquent que des ressources ont également été allouées à l'élaboration d'une politique nationale de surveillance du cycle de vie autochtone.
- Afin de mobiliser les dirigeants autochtones et encourager leur participation, le MPO a lancé des activités de sensibilisation (ateliers, entrevues) auprès des peuples autochtones pour l'évaluation technique de la PSM.³⁷ De janvier à mai 2019, plus de 40 personnes ont été

³⁴ SAC (2021). Les responsabilités de Services aux Autochtones Canada en vertu de la *Loi sur l'évaluation d'impact*. Présentation au Comité de la haute direction de SAC. Ébauche pour discussion le 28 avril 2021.

³⁵ Ibid

³⁶ La *Loi sur les eaux navigables canadiennes* - Nav E-Handbook.

³⁷ Institut national de la pêche autochtone. Rapport d'évaluation technique sur la planification spatiale marine. Juin 2019.

mobilisées, dont des représentants de 16 programmes autochtones de gestion des ressources aquatiques et des océans et de 12 communautés, ainsi que des responsables de deux gouvernements autochtones.

- Afin de jeter les bases d'une mobilisation future avec les groupes autochtones sur le développement de nouvelles ressources d'information, le programme d'évaluation d'impact de SC a organisé un atelier avec le personnel du programme pour faire le point sur l'expertise et les ressources d'information existantes liées à la santé des autochtones. Le personnel du programme a également apporté sa contribution aux nouvelles politiques et aux nouveaux guides de l'AEIC relatifs à la consultation et à la mobilisation. SC a participé à 30 activités de mobilisation autochtone liées à 13 projets en 2019-2020. En 2019, avant l'entrée en vigueur de la LEI, SC a établi un PE pour faciliter la collaboration avec la Direction générale de la santé des Premières Nations et des Inuits de SAC sur l'expertise en matière de santé liée aux peuples autochtones. Le rapport du CHR 2019-2020 de SC indique également que l'expertise de SC en matière de soutien aux préoccupations des Autochtones liées aux effets sur les pêches traditionnelles s'est reflétée dans le rapport préparé pour la première étude régionale lancée dans le cadre de la LEI.
- En 2019-2020, RNCAN a déclaré avoir tenu 73 séances de mobilisation avec des groupes autochtones en lien avec le projet de loi C-69, le savoir autochtone et les nouveaux règlements.

La plupart des personnes interrogées par le GC pensent avoir établi des relations solides avec les groupes ou les observateurs autochtones. Étant donné les délais prescrits par la loi³⁸ et le niveau d'effort et d'expertise requis pour que les groupes autochtones participent aux différentes phases du processus d'évaluation, les limites de capacité des ministères et organismes³⁹ et des communautés⁴⁰ constituent un défi important pour une mobilisation significative. Les domaines d'amélioration suggérés par certains répondants comprennent :

- Une transparence et une responsabilité accrues quant à la manière dont l'apport des Autochtones est pris en compte et intégré ⁴¹;
- la nécessité permanente de continuer à renforcer les capacités techniques des peuples autochtones afin qu'ils puissent participer pleinement à la cocréation, à la conception et à la mise en œuvre conjointes de solutions (y compris un appel à un financement accru à cette fin);
et

³⁸ RNCAN. Rapport de fin d'année du SMA de la PSDO 2019-2020. Et Santé Canada. Présentation virtuelle de l'examen semestriel des programmes de santé environnementale et des personnes jouissant d'une protection internationale. Automne 2020.

³⁹ Mentionné dans plusieurs documents, dont la présentation au comité de direction de SAC, le 28 avril 2021.

⁴⁰ Documentation RCAANC.

⁴¹ Également mentionné précédemment dans le rapport sous « Mobilisation et possibilités de contribution ».

- Mise en place d'un plan de travail structuré et solide pour maximiser la mobilisation auprès des collectivités autochtones.

Moins de la moitié des répondants externes (qui n'étaient pas autochtones) pouvaient commenter la mobilisation des Autochtones. Si certains ont relevé quelques points forts (fort engagement du GC, mobilisation précoce, prise en compte et protection du savoir autochtone), tous ont vu des possibilités d'amélioration. Les suggestions d'amélioration étaient axées sur une plus grande reconnaissance de l'autonomie et de la participation des Autochtones (p. ex. mener leurs propres évaluations des projets).

2.2.2 Points de vue des partenaires autochtones

Presque tous les répondants autochtones aux entrevues et aux études de cas⁴² ont formulé des commentaires positifs sur leur expérience de contribution au GC en matière d'évaluation d'impact, d'élaboration de politiques et de processus réglementaires. Ces répondants ont noté que les principes de collaboration du GC étaient bons, que des efforts étaient faits pour établir des partenariats avec les peuples autochtones et que les interactions étaient respectueuses et encourageantes. La portée de ces activités de mobilisation a également été considérable. Par exemple, dans l'étude de cas de Gazoduq, au moment où l'étape préparatoire a officiellement commencé et avant le début de la pandémie, l'AEIC avait déjà mobilisé (deux ou trois fois chacun, en personne) presque toutes les collectivités autochtones touchées par ce grand projet pour présenter le nouveau régime d'évaluation d'impact. Dans l'étude de cas de la PSM de la côte nord du Pacifique, on considère que l'élaboration et la mise en œuvre en collaboration d'accords officiels avec les peuples autochtones ont contribué à préserver les partenariats préétablis avec les Premières Nations.

Cependant, si la plupart d'entre eux avaient des choses positives à dire, aucun répondant autochtone n'était complètement satisfait. Tous estiment que le gouvernement a encore du travail à faire en ce qui concerne la mobilisation significative des autochtones. Parmi les possibilités d'amélioration, citons

- *Plus de temps pour la mobilisation.* La moitié des personnes interrogées estimaient que le temps consacré à la mobilisation et au dialogue avec les peuples autochtones était insuffisant, et l'une d'entre elles a suggéré que le processus ait un horizon à plus long terme. Les répondants des communautés impliquées dans les études de cas de Webequie et de Gazoduq ont expliqué qu'une participation significative exigeait du temps et des ressources pour (entre autres) obtenir l'expertise nécessaire à la compréhension des dossiers, recueillir les commentaires de la communauté et faire participer les aînés, examiner attentivement les effets culturels et les répercussions sur les droits issus de traités, et réfléchir aux effets cumulatifs.

⁴² Y compris les individus, collectivités, organisations et groupes autochtones.

- *Plus d'éducation pour les représentants du gouvernement et les promoteurs sur la conduite d'une mobilisation culturellement appropriée.* Par exemple, ne pas utiliser les présentations PowerPoint comme principale approche de communication lors des réunions virtuelles. En outre, les répondants ont indiqué que le gouvernement devait approfondir sa compréhension du savoir autochtone. Ils ont également fait remarquer que les interactions en personne sont importantes pour les détenteurs de connaissances traditionnelles, qu'elles sont culturellement appropriées et qu'elles jouent un rôle important dans l'établissement de relations et de la confiance.⁴³ Les répondants ont également suggéré la présence de représentants fédéraux lors des séances de mobilisation qui sont les utilisateurs directs de l'information et/ou les décideurs (plutôt que d'avoir à relayer l'information à quelqu'un d'autre).
- *Développer des approches efficaces et adaptables à la mobilisation dans des cas complexes impliquant un grand nombre de communautés.* Les cas de Webequie, Gazoduq et PSM révèlent la complexité de déterminer quelles communautés doivent être mobilisées et de quelle manière, selon le projet ou l'initiative. D'une part, il faut reconnaître que le gouvernement fédéral a adopté une approche de mobilisation large qui ne se limite pas aux communautés les plus touchées par les projets. D'autre part, certaines collectivités ont encore l'impression de ne pas être mobilisées au bon moment ou, pour les collectivités moins directement touchées, elles ne souhaitent qu'une participation minimale. Quelques personnes interrogées ont mis en garde contre une approche pan-autochtone et ont mentionné que la mobilisation au niveau communautaire est plus appropriée que de se concentrer sur les trois organisations nationales, puisque ces dernières ne peuvent pas parler des effets sur les communautés locales.
- *Continuer à mettre l'accent sur le renforcement des capacités des collectivités autochtones.* Bien que les répondants aient convenu que les programmes de financement des participants contribuent à améliorer la capacité des communautés à se mobiliser, ils ont également noté que la poursuite et l'augmentation de ce type de financement sont essentielles pour soutenir la participation continue des communautés et le renforcement de leurs capacités. Le PPAH, par exemple, représente une façon de soutenir la participation et le renforcement des capacités. Avant le PPAH, aucun financement n'était disponible pour les communautés/organisations autochtones afin de soutenir leur participation à l'examen des projets ou leur mobilisation plus générale en matière de poisson/habitat du poisson. Les personnes interrogées ont insisté sur le fait que ce programme doit être poursuivi (tant pour les subventions que pour les contributions). Les répondants du GC ont également souligné la nécessité de continuer à renforcer la capacité technique.
- *La cocréation d'un processus proactif et pratique de prise en compte du savoir autochtone.* Les personnes interrogées dans le cadre de l'étude de cas de Webequie ont donné plus de détails

⁴³ Bien que la pandémie ait nécessité des interactions virtuelles, une personne autochtone interrogée a fait remarquer que certains membres du gouvernement fédéral hésitaient à effectuer des visites sur place de courte durée.

sur les défis permanents que représente la communication des connaissances autochtones (notamment en ce qui concerne l'interconnexion des effets environnementaux, sociaux, économiques et sanitaires) dans les rapports courants.

- *L'introduction de cadres juridiques plus solides qui définissent les compétences et la gouvernance autochtones, ce qui faciliterait l'établissement de véritables partenariats avec les peuples autochtones.* Plusieurs répondants aux études de cas de Gazoduq et de Webequie ont souligné l'absence de règlements définissant les juridictions autochtones (section 114 de la LEI). De même, les répondants aux études de cas de la PSM ont souligné que des accords de gouvernance officiels sont nécessaires pour assurer des partenariats significatifs avec les collectivités autochtones. Les représentants du MPO ont noté que les accords de gouvernance doivent s'aligner sur le cadre juridique existant. Ces représentants ont également déclaré que les accords de gouvernance impliquent généralement que le MPO et les groupes autochtones fournissent des conseils et des recommandations aux décideurs.

Près de la moitié des personnes interrogées ont indiqué que la brièveté des délais était le problème le plus courant qui affectait la qualité de la mobilisation avec les partenaires autochtones. Par exemple, une personne autochtone interrogée a noté ce qui suit :

« Le principe est de mettre en œuvre une double perspective, mais le calendrier n'est peut-être pas compatible avec l'établissement de relations entre les peuples autochtones. Les effets cumulatifs sont un vaste domaine, c'est certain. De par sa nature, il faut du temps. Les collectivités autochtones font ce travail depuis longtemps - elles ont saisi les changements, mais le travail n'est pas organisé de manière à pouvoir être inclus par les décideurs. Nous avons besoin de temps pour collecter les données d'une manière plus scientifique et suivre ces processus bureaucratiques ». –Entrevue avec un répondant autochtone

La question des délais serrés a souvent été soulevée, de même que les préoccupations relatives aux limites de capacité et à la sollicitation excessive des partenaires autochtones. En outre, comme nous l'avons indiqué plus haut dans la discussion sur la mesure du rendement, les répondants autochtones aux entrevues et aux études de cas ont spécifiquement indiqué qu'il devrait y avoir plus de transparence quant à la façon dont le GC tient compte de la contribution des Autochtones.

2.2.3 Coordination de la mobilisation des Autochtones

La question de la coordination de la mobilisation des Autochtones est un sujet de préoccupation commun soulevé dans les documents ainsi que par les répondants fédéraux et autochtones lors des entrevues et des études de cas (déjà mentionné dans la discussion sur les rôles et les responsabilités, ci-dessus). Cela comprend la coordination entre les ministères et organismes fédéraux, entre les bureaux nationaux et régionaux au sein des ministères et organismes, ainsi qu'entre le gouvernement fédéral et les PT. Dans le travail lié à la PSM, il a été noté que la complexité de l'initiative et de ses diverses activités exige un engagement continu de collaboration

entre les ministères et organismes pour une mise en œuvre réussie et que cela peut être un défi.⁴⁴ La documentation provenant de différents ministères et organismes indique que l'incertitude demeure quant aux rôles et responsabilités en matière de mobilisation des Autochtones.⁴⁵ Les documents de planification ont identifié la coordination de l'apport des différents secteurs au sein des ministères et organismes comme une priorité,⁴⁶ tout comme l'établissement de relations et la coopération entre tous les partenaires.⁴⁷

Lorsqu'on leur a demandé de commenter les rôles et les responsabilités liés à la mobilisation des Autochtones, la plupart des répondants aux entrevues du GC, parmi ceux qui pouvaient le faire, ont estimé que la coordination interministérielle était faible. Seuls quelques-uns ont indiqué que la coordination interministérielle était bonne. La plupart de ceux qui ont critiqué le degré de coordination ont dit qu'il y avait un manque de clarté sur les rôles et les responsabilités et que l'AEIC devait fournir des éclaircissements. Certains pensent que les messages sont décousus lorsqu'il s'agit de questions autochtones et d'autres demandent que le gouvernement adopte un ton réconciliateur unique au plus haut niveau et dans tous les secteurs. Quelques-uns ont attribué le manque de coordination à la nécessité d'une meilleure coordination/vision des politiques. Certains répondants ont suggéré que le renforcement des structures de gouvernance aiderait à résoudre les problèmes de coordination.

Presque toutes les études de cas indiquent qu'il existe des problèmes de coordination entre les organismes fédéraux en ce qui concerne la participation des collectivités autochtones. Quelques répondants autochtones se sont fait l'écho de cette préoccupation, soulignant qu'il n'est pas toujours évident de savoir si et comment les différents ministères et organismes fédéraux communiquent entre eux; toutefois, quelques répondants ont également estimé qu'il y avait eu des améliorations à cet égard au fil du temps. Selon les répondants aux études de cas, le chevauchement et la complexité qui résultent de ce manque de coordination contribuent également à surcharger les communautés.

Quelques entrevues avec des répondants autochtones et dans les études de cas de Gazoduq et de Webequie ont également mentionné que les processus fédéraux et PT ne sont pas clairs ou rationalisés, ce qui accroît encore les exigences pour les communautés.

2.2.4 Progrès par rapport aux indicateurs du CHR

L'engagement et les obligations des ministères et organismes de mobiliser les peuples autochtones sont intégrés dans les différentes étapes du nouveau processus d'évaluation

⁴⁴ MPO (2020). Planification de l'espace marin : Phase de mise en œuvre. Présentation au Comité de coordination du secteur des écosystèmes aquatiques (CCSEA). 16 juillet.

⁴⁵ ECCC (2020). IAA Tiger Team (Draft) Rapport final et recommandations juillet 2019 - juillet 2020. Version 3, datée du 24 juillet 2020.

⁴⁶ Santé Canada. Direction de la sécurité des milieux ÉBAUCHE 2020-2021 Priorités opérationnelles clés de la direction. Octobre 2019.

⁴⁷ *ibid*

d'impact. En ce qui concerne l'AEIC, les engagements et les obligations se reflètent dans les accords de coopération, tels que l'Accord de coopération en matière d'évaluation d'impact de 2019 *entre* le Canada et la Colombie-Britannique, et les accords spécifiques aux projets élaborés avec les groupes autochtones.

Deux indicateurs thématiques du CHR concernent l'efficacité du thème 2 sous le nouveau régime :

- Pourcentage d'évaluations d'impact et de processus réglementaires qui font participer les groupes autochtones conformément au plan de mobilisation.
- Pourcentage de décisions relatives à l'évaluation d'impact des projets qui expliquent comment les perspectives autochtones ont été prises en compte.

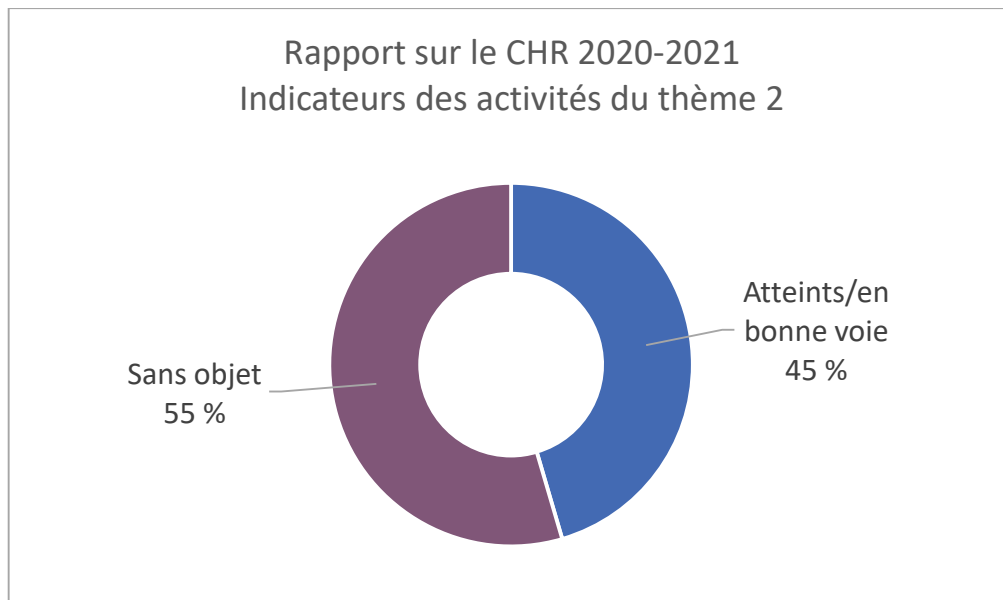
D'après les rapports établis à ce jour sur le CHR, aucun projet n'a suffisamment progressé pour que ces indicateurs soient pris en compte.

En ce qui concerne les indicateurs relatifs à la participation des autochtones au niveau des ministères et organismes, celles-ci ont progressé vers la réalisation des objectifs⁴⁸. Plus précisément,

- La REC et la British Columbia Oil and Gas Commission ont finalisé un projet pilote d'un an avec le programme de liaison avec les Autochtones. Chaque chef de direction a signé une entente de service et la REC a transféré 150 000 \$ à la British Columbia Oil and Gas Commission. La participation de la REC créera de nouvelles opportunités de collaboration avec les collectivités autochtones participantes et les agences provinciales;
- Le Programme d'aide financière aux participants du Nord de RCAANC a fait participer tous les groupes/individus autochtones concernés au processus d'évaluation.
- Toutes les déterminations dans lesquelles les perspectives des bénéficiaires du Programme d'aide financière aux participants du Nord du CCRINC sont prises en compte par les conseils de cogestion; et
- TC a soutenu les consultations autochtones dans toutes les évaluations d'impact où TC a identifié un besoin de participer à l'évaluation d'impact.

⁴⁸ En mars 2021, l'AEIC n'avait pas encore reçu de première déclaration d'impact réalisée dans le nouveau cadre législatif. Cela signifie que les indicateurs en aval liés au contenu des déclarations d'impact ou à la conformité des projets aux décisions ne sont pas applicables pour le moment.

Figure 2 : Rapport sur le CHR 2020-2021 - Indicateurs d'activités du thème 2



Les rapports du CHR indiquent également que l'AEIC a augmenté le nombre d'occasions de mobilisation des Autochtones dans les évaluations d'impact et a établi de nouvelles relations formelles pour le travail politique. D'après les entrevues menées auprès des répondants autochtones, certains pensent que les évaluations d'impact prennent en compte les intérêts autochtones dans une certaine mesure, mais qu'il y a encore des lacunes. Les possibilités d'amélioration comprennent l'introduction d'un processus d'évaluation d'impact autochtone qui est sous le contrôle des autochtones, et une meilleure prise en compte des effets cumulatifs. Comme indiqué dans la section " progrès à ce jour » ci-dessous, certains indicateurs liés à la mobilisation et aux partenariats autochtones sont également présentés sous les thèmes 3, 4, 5 et 6, démontrant les progrès réalisés par rapport aux cibles ou les difficultés à atteindre les objectifs.

Cependant, les indicateurs du CHR, pour la plupart, ne parlent pas de l'importance de la mobilisation ni de la mesure dans laquelle les détenteurs de droits autochtones et les organisations qui participent à ces processus sont satisfaits de ces derniers. Sous ce thème, en particulier, il y a peut-être un écart plus important entre les indicateurs de performance et les résultats souhaités.

2.3 Progrès réalisés à ce jour⁴⁹

RÉSUMÉ :

Les progrès sur les activités et les résultats ont été plus lents que prévu, mais un peu plus de la

⁴⁹ Notez que les progrès réalisés par rapport au thème 2, Mobilisation des Autochtones, sont présentés dans la section 2.2.

moitié (42 sur 74) des indicateurs de niveau d'activité du CHR sont considérés comme « atteints » ou « en bonne voie d'être atteints ». Les équipes de ministères et organismes progressent dans tous les thèmes et activités de l'Initiative horizontale relative à l'EIPR; l'évaluation n'a pas identifié de lacunes ou d'obstacles importants à la mise en œuvre.

Dans le cadre du thème 1 (évaluation d'impact), de nouveaux processus de l'étape préparatoire de l'évaluation d'impact ont été mis en œuvre avec succès, y compris la fourniture d'expertise par les organisations gouvernementales et la mobilisation des intervenants externes et des partenaires autochtones. Le thème 3 (Effets cumulatifs, science ouverte et données probantes) a connu des progrès dans le cadre d'un certain nombre d'activités, notamment la PSDO, les évaluations régionales et stratégiques, la PSM et la création du CAEC. Des progrès ont été réalisés dans le cadre du thème 4 (Protection du poisson et de son habitat), notamment en ce qui concerne le soutien de la participation des autochtones à la protection du poisson et de son habitat par le biais du PPAH. Le thème 5 (Protection du droit public à la navigation) a progressé vers la mise en œuvre complète de la nouvelle *Loi sur les eaux navigables canadiennes*, mais la mobilisation a été considérablement affectée par la COVID-19. Cependant, des efforts sont déployés pour continuer à mobiliser virtuellement les parties prenantes et les peuples autochtones. Enfin, la plupart des objectifs d'activité ont été atteints sous le thème 6 (Réglementation de l'énergie), où la REC et RNCan ont élaboré la plupart des politiques, des règlements et des processus requis et ont augmenté la mobilisation avec les intervenants et les peuples autochtones.

Outre l'impact de la COVID-19 sur les activités, les facteurs d'entrave identifiés dans l'évaluation concernent principalement les délais du processus d'évaluation des effets et les pressions qui en résultent pour les ministères et organismes, les problèmes de coordination au sein du gouvernement et les problèmes de ressources prévus. Les facteurs facilitants comprennent des ressources adéquates ou supplémentaires (pour certains ministères, organismes et activités), des structures internes efficaces au sein des ministères et organismes, une articulation claire des rôles, des accords formalisés entre les ministères et organismes et les groupes autochtones ou les parties prenantes externes, un soutien solide de la part de la haute direction et le développement d'outils de mise en œuvre (par exemple, des documents d'orientation, des formations, des modèles) par l'AEIC et d'autres partenaires.

L'évaluation a utilisé les données du CHR 2019-2020 et 2020-2021 pour évaluer les progrès des activités et des résultats, en combinaison avec des entrevues et des études de cas.

L'Initiative horizontale relative à l'EIPR n'en est encore qu'à ses débuts, mais une grande quantité de travail a été entreprise pour mettre en œuvre les changements législatifs. Malgré les retards dans le déploiement et les défis posés par la pandémie de COVID-19, l'évaluation n'a révélé aucune lacune ou défaillance significative. Les activités relevant des six thèmes de l'Initiative horizontale relative à l'EIPR progressent. La progression des activités et des résultats a été plus lente que prévu, mais plus de la moitié (42 sur 74) des indicateurs de niveau d'activité du CHR sont considérés comme « atteints » ou « en bonne voie ».



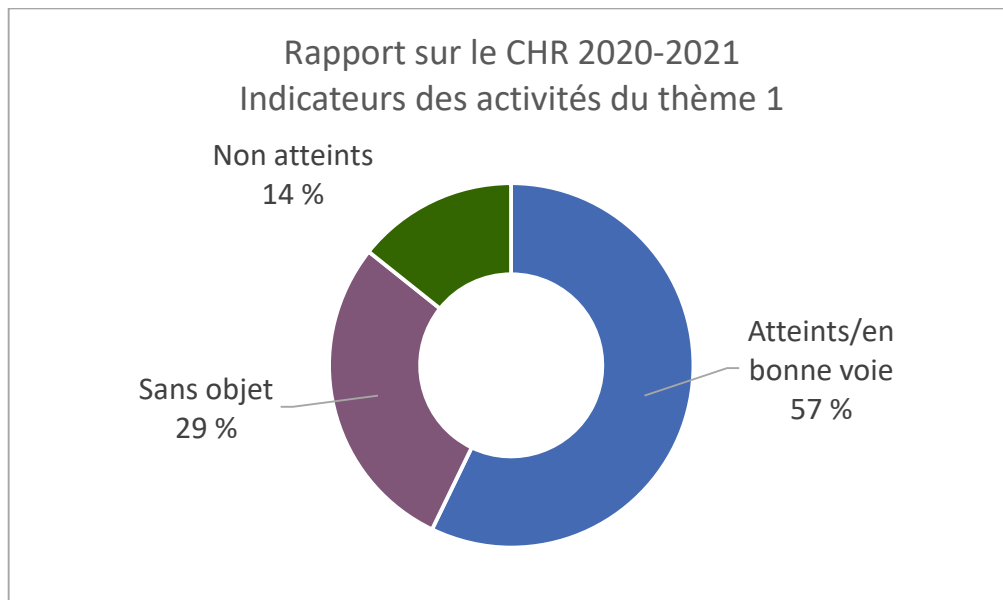
Il est encore trop tôt pour que toutes les catégories de répondants tirent des conclusions fermes sur les effets de l'Initiative horizontale relative à l'EIPR, et les perspectives varient selon la partie de l'initiative à laquelle les répondants ont participé. Certains répondants externes sont déçus par les retards dans la mise en œuvre ou décrivent des cas où la transparence, la coordination ou la réponse à leurs préoccupations ont fait défaut. Néanmoins, de nombreux répondants sont satisfaits de voir des changements positifs dans le cadre de la portée accrue des évaluations d'impact, de l'amélioration des réglementations et du renforcement de la mobilisation.

Les progrès réalisés à ce jour par rapport aux activités et aux résultats, ainsi que les forces et les faiblesses de l'Initiative horizontale relative à l'EIPR, sont décrits plus en détail ci-dessous, par thème. La question d'évaluation 2 couvrait de manière approfondie les progrès réalisés par rapport au Thème 2 - Mobilisation des Autochtones.

2.3.1 Thème 1 - Évaluation d'impact

L'AEIC dirige le thème 1, dans le cadre duquel ECCC, SC, SAC, RNCAN et TC jouent également un rôle. Les progrès réalisés en matière d'étude d'impact concernent principalement la mise en œuvre de l'étape préparatoire des projets initiés sous le nouveau régime. En mars 2021, l'AEIC n'avait pas encore reçu d'étude d'impact réalisée dans le nouveau cadre législatif. Cela signifie que les indicateurs en aval liés au contenu des déclarations d'impact ou à la conformité des projets aux décisions ne sont pas applicables pour le moment. En mars 2021, l'AEIC avait accepté trois descriptions de projet détaillées dans le cadre du nouveau régime et a indiqué que ces descriptions n'avaient pas été modifiées de manière significative suite à la contribution des parties prenantes.

Figure 3 : Rapport sur le CHR 2020-2021 – Thème 1 – Indicateurs des activités du thème 1



En ce qui concerne l'amélioration de la prévisibilité et de la rapidité des processus d'évaluation d'impact, l'AEIC a indiqué que toutes les étapes de l'évaluation d'impact entreprises dans le cadre du nouveau régime et achevées au cours de la période d'évaluation ont été menées à bien en temps voulu. Il a toutefois fallu obtenir une prolongation (comme le permet la LEI) pour finaliser l'accord avec le Québec dans le cas de Gazoduq. Le CHR comprend des indicateurs concernant la réception en temps opportun de conseils d'experts pendant l'étape préparatoire de l'évaluation d'impact pour SC, ECCC, TC, RNCAN et SAC. Les rapports établis sur la base du CHR (confirmés par les entrevues avec les informateurs clés) montrent que l'expertise a été fournie dans les délais impartis, à quelques exceptions près.⁵⁰ La plupart des répondants internes considèrent cela comme un succès. Toutefois, les répondants internes ont également souligné qu'il était difficile de fournir des conseils adaptés, approfondis et coordonnés dans les délais serrés prévus par la loi, d'autant plus que les conseils envoyés doivent être approuvés avant d'être transmis à l'AEIC. L'AEIC a indiqué que tous les lignes directrices adaptées reflétaient les questions d'importance identifiées lors des phases de planification; toutefois, les répondants craignent que les lignes directrices adaptées ne soient trop génériques. Cela a été illustré dans l'étude de cas de Gazoduq, où certains répondants ont noté que l'étape préparatoire aurait bénéficié d'une définition plus approfondie de la question, d'une coordination plus étroite entre les départements experts, et

⁵⁰En 2020-2021, ECCC a indiqué qu'une majorité de demandes ont été traitées dans les délais établis ou renégociés et que les retards étaient « principalement dus à des soumissions tardives, à la capacité de la charge de travail, à la complexité des questions et à la rotation du personnel ». De même, le rapport du CRH indique qu'un projet n'a pas adopté les recommandations d'ECCC.

d'un travail plus important pour réduire la duplication et supprimer le contenu totalement non pertinent pour le projet.

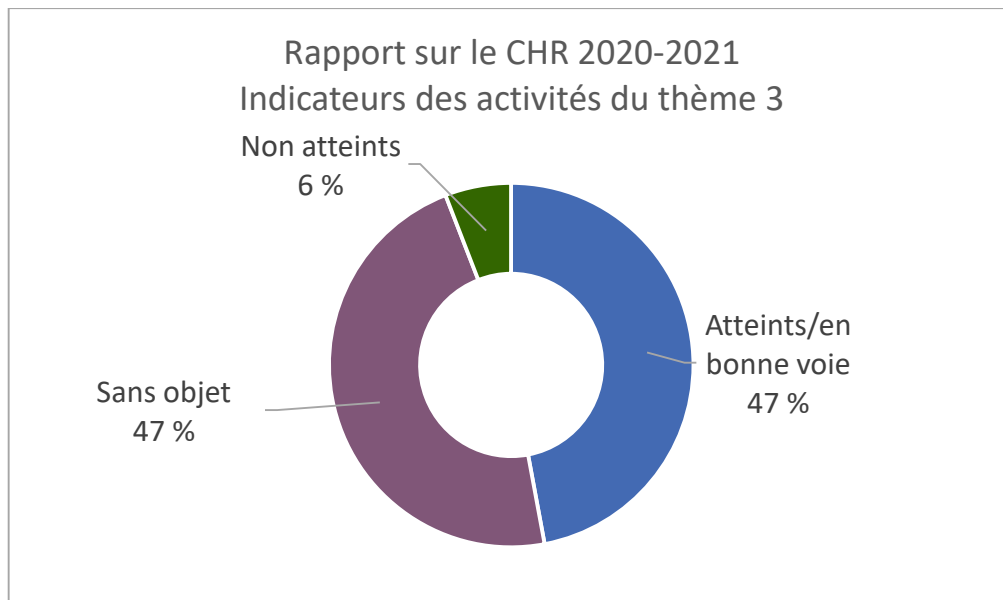
L'autre objectif général du thème 1 est d'arriver à des décisions d'évaluation d'impact basées sur la science et les preuves et de considérer les effets environnementaux, économiques et sociaux. Comme aucune décision d'évaluation d'impact n'a été rendue, cela reste à confirmer. Cependant, les entrevues avec les informateurs clés ont confirmé que l'initiative horizontale globale relative à l'EIPR continuait à soutenir une approche basée sur la science. Comme indiqué dans la section 2.1, les opinions des personnes interrogées étaient positives en ce qui concerne l'élargissement de la portée des évaluations d'impact pour englober les effets environnementaux, économiques et sociaux, ainsi que le début de la prise en compte des éléments de l'ACS Plus.

2.3.2 Thème 3 - Effets cumulatifs, science ouverte et données probantes

ECCC dirige le thème 3, avec l'AEIC, RCAANC, le MPO, SC, la REC, RNCAN et TC qui apportent également leur contribution. Les effets cumulatifs sont l'impact combiné de multiples facteurs de stress, naturels et anthropiques, accumulés dans le temps et l'espace. Alors qu'un projet peut n'avoir que des effets modestes en soi, les effets de plusieurs projets dans une région donnée peuvent, avec le temps, entraîner des effets cumulatifs importants. Les effets peuvent également provenir d'autres activités humaines et les processus naturels peuvent également affecter les régions. L'objectif du travail du gouvernement sur les effets cumulatifs est de soutenir une prise de décision éclairée à la fois sur les projets individuels et sur la gestion continue des conditions environnementales, y compris les effets sur la santé des changements environnementaux, dans une région. La nouvelle approche de l'Initiative horizontale relative à l'EIPR pour aborder les effets cumulatifs a plusieurs composantes clés : la PSDO, les évaluations régionales, les évaluations stratégiques, la PSM et la création du CAEC. Les progrès réalisés par rapport à ces différents éléments sont décrits ci-dessous.



Figure 4 : Rapport sur le CHR 2020-2021 – Indicateurs d’activités du thème 3



La PSDO est une plateforme intégrée accessible au public, à guichet unique, qui contient des données et des connaissances scientifiques sur l’environnement, ainsi que des outils permettant aux utilisateurs de comprendre les effets cumulatifs des activités de développement à travers le pays. La PSDO a été lancée publiquement en mars 2021, pendant la période d’évaluation. Plusieurs ministères et organismes, dont SAC, RCAANC, le MPO, ECCC et RNCAN, ont fourni des données pour la plateforme. Les mesures relatives à l’utilisation de la plateforme sont en bonne voie et l’équipe de la PSDO a de plus en plus fait appel à des utilisateurs externes pour améliorer l’outil. Cependant, les personnes interrogées ont expliqué que la valeur de la plateforme nécessite un contenu conservé et des sources d’information supplémentaires et récentes, ce qui continue de poser des problèmes techniques et de ressources. La mesure dans laquelle la PSDO contribuera à une meilleure compréhension (et à une éventuelle atténuation) des effets cumulatifs reste à évaluer dans la pratique, étant donné que les données géospatiales des promoteurs ne sont pas encore accessibles dans le registre ou la PSDO. Au niveau des résultats partagés et des résultats par thème, le CHR comprend un indicateur sur le nombre d’utilisateurs qui ont accédé à la PSDO et à ses produits pour faciliter la participation à l’initiative horizontale, gérer les effets cumulatifs, prendre en compte les connaissances autochtones ou à d’autres fins. Certaines données d’utilisation ont été rapportées dans le CHR sur les visites et les téléchargements (l’indicateur est considéré comme étant « en bonne voie »), mais aucune information n’a été rapportée concernant l’utilisation réelle des informations consultées. Comme ce fut le cas lors du développement de l’OSDP, il restera important de recueillir les commentaires des utilisateurs pour améliorer la plateforme à l’avenir. Cependant, il se peut que l’Initiative horizontale relative à l’EIPR ne rapporte pas ces informations : le CHR ne dispose que d’un indicateur concernant le nombre d’accès aux données via la PSDO et aucun concernant l’opinion des utilisateurs sur l’utilité des informations.

Les objectifs des évaluations régionales sont de guider la planification et la gestion des effets cumulatifs, d'identifier les effets potentiels sur les droits et les intérêts des peuples autochtones et d'éclairer les évaluations d'impact. À ce jour, trois évaluations ont été lancées, l'une d'entre elles est terminée⁵¹ et les deux autres sont en cours⁵². Les trois évaluations régionales devraient être terminées d'ici mars 2023, conformément à l'objectif du CHR. Un certain nombre de répondants ont souligné la nécessité d'améliorer les évaluations régionales, notamment en réduisant les retards, en renforçant le leadership, la gouvernance et la responsabilité, et en améliorant la coopération interjuridictionnelle.

De même, les évaluations stratégiques des politiques, plans ou programmes du GC sont également destinées à éclairer la conception des projets et les évaluations d'impact. Les évaluations stratégiques fournissent des orientations sur la manière dont le gouvernement tient compte de certaines questions (comme le changement climatique) lors des évaluations d'impact spécifiques aux projets. À la fin de la période de référence 2020-2021, une seule évaluation stratégique avait été finalisée, à savoir l'évaluation stratégique du changement climatique. Le CHR indique qu'un objectif pour les évaluations stratégiques devait être déterminé en 2020-2021, mais cet objectif n'avait pas été mis à jour au moment de la présente évaluation.

L'initiative de la PSM dirigée par le MPO est une autre composante du portefeuille des effets cumulatifs. La PSM réunit les autorités compétentes afin de coordonner la façon dont les espaces marins doivent être gérés pour atteindre des objectifs écologiques, économiques, sociaux et culturels. RNCan a mené des expéditions géoscientifiques marines qui peuvent éclairer la PSM dirigée par le MPO. TC a également fourni son expertise à l'appui de cette initiative. Les progrès vers l'élaboration de plans d'aménagement de l'espace marin ont été plus lents que prévu, car ce travail nécessite l'établissement de relations et d'une gouvernance multilatérale, ce qui prend du temps. L'utilisation des PSM pour gérer les effets cumulatifs dans le milieu marin n'est pas encore opérationnelle. Des efforts sont en cours dans cinq biorégions du Canada : Côte nord du Pacifique (biorégion du plateau nord), côte sud du Pacifique (sud de la Colombie-Britannique), plateau néo-écossais/baie de Fundy, plateau et estuaire de Terre-Neuve-et-Labrador et golfe du Saint-Laurent, afin de mieux coordonner la façon dont nous utilisons et gérons nos océans pour atteindre des objectifs écologiques, économiques, culturels et sociaux. L'étude de cas de la PSM⁵³ décrit comment les partenaires fédéraux, provinciaux, territoriaux et autochtones ont établi des partenariats. Les personnes interrogées dans le cadre de l'étude de cas ont fait remarquer que ce travail est difficile, notamment en raison des incertitudes liées au financement et aux contextes dynamiques des environnements marins.

⁵¹ [Évaluation régionale du forage exploratoire extracôtier pétrolier et gazier à l'est de Terre-Neuve-et-Labrador](#)

⁵² Évaluation régionale dans la région du Cercle de feu et évaluation régionale de la région du fleuve Saint-Laurent.

⁵³ L'étude de cas s'est concentrée sur deux des cinq zones : la côte nord du Pacifique et la côte sud du Pacifique.

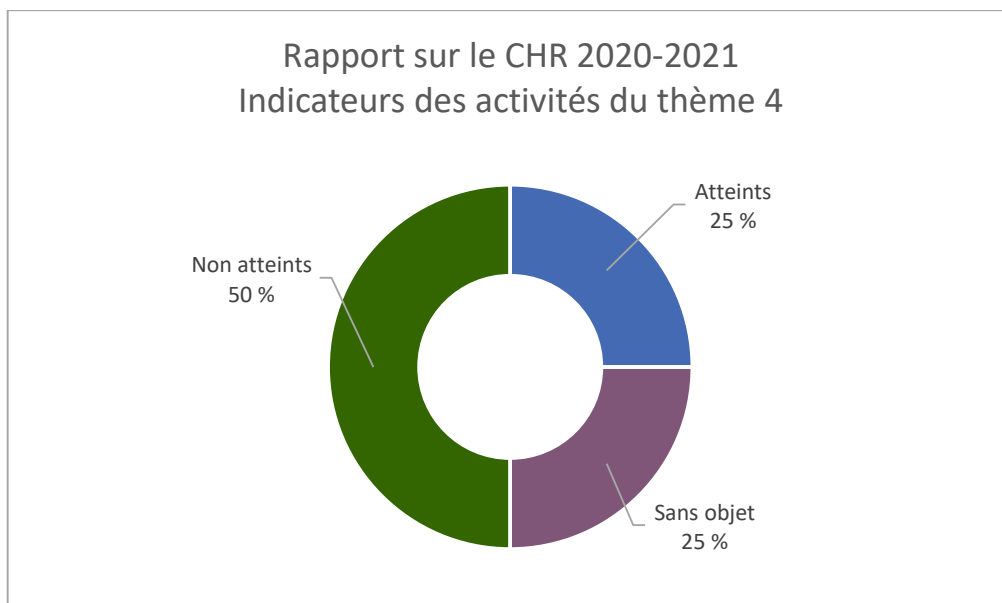


Un autre développement sous le thème 3 a été le co-développement du CAEC, financé par SAC. Le CAEC est dirigé par des Autochtones et fonctionne indépendamment du gouvernement pour soutenir la recherche communautaire sur les effets cumulatifs; il est désormais opérationnel et fournit un soutien et un financement aux collectivités (10 projets ont été financés en 2020-2021). Les données du CHR sur la satisfaction des bénéficiaires sont encore à venir; cependant, les personnes interrogées au sein du gouvernement ont indiqué que le CAEC et le financement qu'il alloue sont importants pour renforcer les capacités des collectivités autochtones et leur permettre de recueillir des connaissances de base en utilisant une perspective autochtone.

2.3.3 Thème 4 - Protection du poisson et de son habitat au Canada

Les activités du thème 4, dirigées par le MPO, sont en cours. Pour 2020-2021, le MPO a signalé que 95 % des projets de développement (se déroulant dans ou près de l'eau) évitent, atténuent ou compensent efficacement les effets sur le poisson et son habitat (par rapport à un objectif de 100 %). En ce qui concerne les rapports scientifiques, le MPO a connu un retard dans les publications de rapports consultatifs, de documents de recherche ou de réponses scientifiques liés à l'habitat d'eau douce ou à l'efficacité des mesures de gestion en 2020-2021, mais le ministère a indiqué que « ce travail devrait être rattrapé dans les années à venir ». « Le MPO signale que les agents des pêches consacrent plus de temps à la conformité et à l'application de la loi en matière de poisson et d'habitat du poisson (augmentation de 124 % en 2020-2021 par rapport au niveau de 2017-2018) et que le ministère est à mi-chemin de l'objectif de 2023 établi dans le CHR (c.-à-d. 38 541 heures par rapport à un objectif de 73 000 heures fondé sur les données de 2004). Le ministère indique également que les rapports spatiaux ou par zone sur l'état du poisson et de son habitat au Canada sont » en cours et conformes au calendrier ». «

Figure 5 : Rapport du CHR 2020-2021 - Indicateurs des activités du thème 4



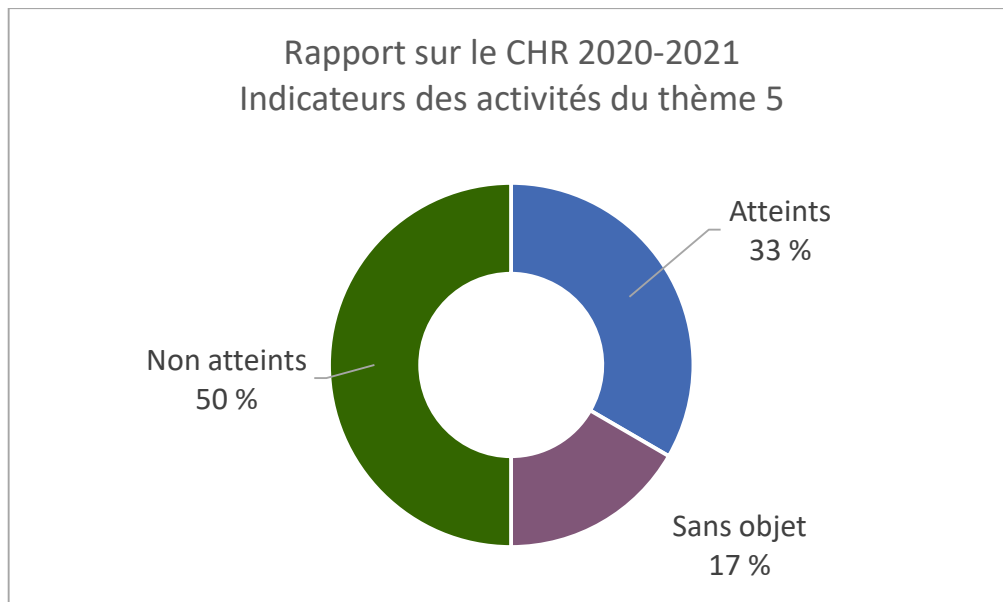
En ce qui concerne la mobilisation des Autochtones dans le cadre du thème 4, le MPO a déclaré avoir atteint ses objectifs en ce qui concerne le nombre d'ententes de partenariat et les plans visant à accroître la capacité des groupes autochtones à gérer le poisson et son habitat. Ces progrès sont associés à la mise en œuvre du PPAH. Le PPAH soutient la participation des peuples autochtones aux activités liées à la conservation et à la protection du poisson et de son habitat. L'étude de cas du PPAH a souligné l'importance de ce mécanisme de financement et décrit les possibilités d'en améliorer la prestation, notamment en améliorant les communications avec les bénéficiaires potentiels, en simplifiant les exigences, en établissant une approche d'approbation plus efficace et en augmentant la coordination à l'intérieur et à l'extérieur du MPO.

Le MPO indique que 88 % des décisions d'autorisation ont pris en compte les effets sur les droits ancestraux et issus de traités, y compris les mesures d'adaptation appropriées pour atténuer ces effets (contre un objectif de 100 %). Par ailleurs, peu de décisions rendues par le MPO ont pris en compte les connaissances autochtones au cours de la période d'évaluation (7 %). Étant donné que le savoir autochtone ne peut être pris en compte que lorsqu'il a été fourni, et que les directives sur la façon de rechercher et d'accéder au savoir autochtone sont encore en cours d'élaboration, les communautés n'ont pas encore eu beaucoup d'occasions de partager leur savoir autochtone pour éclairer ces décisions. Le travail interministériel en cours (c'est-à-dire le cadre stratégique sur le savoir autochtone) et les directives ministérielles destinées aux praticiens sur le savoir autochtone et la consultation devraient améliorer les résultats dans ces domaines.

2.3.4 Thème 5 - Protection du droit public à la navigation

TC dirige ce thème avec pour objectifs de rétablir les protections perdues, d'établir des partenariats avec les peuples autochtones et de mettre en place des processus ouverts, accessibles et transparents permettant aux Canadiens d'exprimer leurs préoccupations en matière de navigation et de les voir traitées.

Figure 6: Rapport sur le CHR 2020-2021 - Indicateurs des activités du thème 5



La nouvelle *Loi sur les eaux navigables canadiennes* vise à mieux protéger les eaux sur lesquelles le public a le droit de circuler. La Loi exige que les propriétaires émettent un avis public et fournissent des renseignements sur les travaux proposés avant que la construction ne puisse commencer sur toute eau navigable. TC a créé un nouveau registre public en ligne pour informer les Canadiens des travaux proposés dans leurs collectivités et pour accroître la transparence des processus décisionnels et des processus liés à la navigation. TC a créé de nouvelles politiques et ordonnances pour réglementer les travaux majeurs et mineurs sur les eaux navigables en vertu de la Loi.

Le nombre de demandes d’approbation de projets présentées à TC a diminué de 40 % en 2020-2021 (plutôt que l’augmentation ciblée de 50 % par rapport à 2017-2018) en raison de la pandémie de la COVID-19 et parce que les nouveaux processus de *la Loi sur les eaux navigables canadiennes* permettent aux promoteurs d’utiliser un processus de résolution publique pour l’approbation, si leur projet répond à certains critères. Néanmoins, les rapports du CHR indiquent que TC a examiné tous les problèmes de navigation soumis. Les objectifs ont été atteints en ce qui concerne le pourcentage de non-conformités et de mesures correctives mises en œuvre dans les délais prévus.

La nouvelle Loi permet également aux Canadiens de soumettre des demandes pour que des eaux admissibles soient ajoutées à l’annexe de la *Loi sur la protection de la navigation* (la liste des eaux navigables où les promoteurs de projets doivent demander l’approbation de TC). Un appel officiel à candidatures a eu lieu en 2019-2020, mais pas en 2020-2021, malgré l’objectif du CHR de faire en sorte qu’un appel ait lieu chaque année.

Les processus réglementaires de la *Loi sur les eaux navigables canadiennes* (y compris les consultations distinctes) se déroulent après une évaluation d'impact, le cas échéant. Le nouveau régime n'a pas encore été adopté, car aucune étude d'impact n'a été réalisée à ce jour. Toutefois, en tant qu'autorité fédérale, TC a fourni une expertise et des conseils au cours de la planification initiale des évaluations d'impact. La GCC apporte également son expertise en matière de navigation lors des évaluations d'impact, même si l'organisation n'a pas reçu de financement à cette fin (et que son point de vue est distinct de celui du MPO).

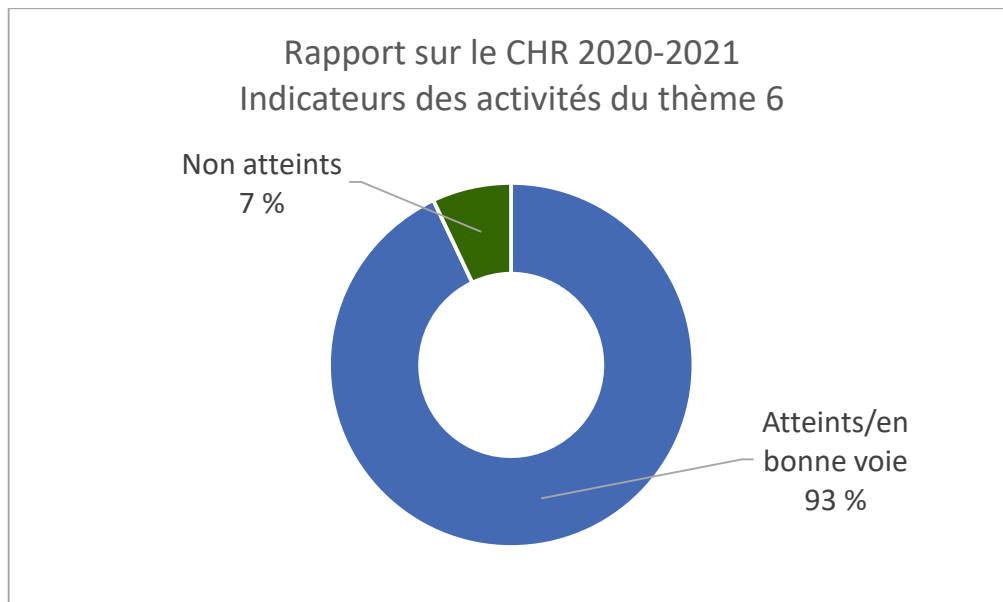
TC a atteint ses objectifs en ce qui concerne le pourcentage de demandeurs autochtones admissibles qui ont reçu des fonds de participation. Le ministère signale également que les décisions relatives aux projets susceptibles d'avoir un effet négatif sur les droits des peuples autochtones tiennent compte de l'avis de ces derniers. Cependant, selon les rapports du CHR, aucun accord de cogestion n'a été établi avec les peuples autochtones au cours de la période en raison de la pandémie de COVID-19.

2.3.5 Thème 6 – Réglementation de l'énergie

La REC est l'organisme responsable du thème 6. Elle a été établie en août 2019 en vertu de la *Loi sur la Régie canadienne de l'énergie*, en remplacement de l'Office national de l'énergie. Outre la REC, RNCan participe également au thème 6.

Les activités ont été menées à bien pour permettre à la REC nouvellement créée de fonctionner et de se conformer à la *Loi sur la Régie canadienne de l'énergie*. RNCan et la REC ont modifié, élaboré et mis en œuvre des règlements et des engagements stratégiques prioritaires afin d'assurer la conformité à la *Loi sur la Régie canadienne de l'énergie*. Au cours de l'étape préparatoire de Gazoduq, l'AEIC et la REC ont réussi à clarifier les éléments opérationnels liés aux examens intégrés et à établir un processus de nomination et un mandat pour les comités d'examen intégrés. Quelques activités, comme l'élaboration de règlements pour les projets d'énergie renouvelable en mer, sont en bonne voie, mais la pandémie de COVID-19 et des enjeux de personnel ont entraîné des retards. Les répondants du ministère ou de l'organisme fédéral ont noté qu'il y avait encore un certain chevauchement entre la REC et d'autres organisations (par exemple, avec ECCC sur les effets environnementaux et l'AEIC sur les effets socio-économiques et les répercussions sur les droits).

Figure 7 : Rapport sur le CHR 2020-2021 - Indicateurs d'activités du thème 6



En ce qui concerne la conformité du secteur, les indicateurs du CHR reflètent des résultats positifs. La REC a indiqué que les projets ont respecté les conditions liées aux autorisations des installations en 2020-2021, que les plaintes ont été résolues selon les normes établies et que presque toutes les mesures correctives ont été mises en œuvre dans les délais. En 2020-2021, six incidents liés à des infrastructures réglementées ont causé des dommages à l'environnement, et la REC a indiqué qu'elle continue de mettre en œuvre des activités de surveillance pour atténuer les risques. Le pourcentage d'activités non autorisées qui impliquent des contrevenants récidivistes était de 10 % en 2020-2021 (cible : maximum de 15 %).

La REC et RNCan ont fait des progrès pour renforcer la mobilisation du public canadien et des peuples autochtones sur la réglementation de l'énergie. La REC a signalé en 2020-2021 que son Programme d'aide financière aux participants répondait aux normes de service et que les bénéficiaires de l'aide financière étaient satisfaits du programme. La REC continue également d'augmenter la quantité de données et d'informations sur les pipelines mises à la disposition du public par des moyens interactifs. RNCan indique que la mobilisation des groupes autochtones, des PT, des groupes de l'industrie de l'énergie et des groupes de la société civile est en bonne voie, mais que la pandémie de COVID-19 a retardé les progrès dans ces domaines.

2.3.6 Le résultat partagé de l'Initiative horizontale relative à l'EIPR

Il est trop tôt pour conclure si l'Initiative horizontale relative à l'EIPR atteindra son résultat partagé, étant donné que de nombreuses activités dans le cadre de l'initiative (en particulier liées aux évaluations d'impact) doivent encore être déployées. Les personnes interrogées, toutes catégories confondues (aussi bien à l'intérieur qu'à l'extérieur du GC), ont déclaré avec prudence

que le nouveau régime est conçu pour soutenir les résultats finaux escomptés, mais que le « diable est dans les détails » de la mise en œuvre.

La rapidité du processus complet d'évaluation d'impact et les résultats associés aux déclarations d'impact restent à démontrer. Il en va de même de la mesure dans laquelle les rapports d'évaluation d'impact fourniront les bonnes informations, sur les effets environnementaux, économiques, sociaux et liés à la santé; l'ACS+; et les effets cumulatifs, y compris les connaissances autochtones. En outre, on ne sait toujours pas dans quelle mesure ces informations permettront de prendre des décisions efficaces sur les projets. Les répondants de tous types soulignent que le succès de l'Initiative horizontale relative à l'EIPR dépendra de l'efficacité des mesures d'atténuation (et de la conformité des promoteurs) pour les projets qui seront mis en œuvre.

2.3.7 Facteurs facilitants et nuisibles

Les sections précédentes de ce rapport ont fait allusion à divers facteurs qui ont facilité les progrès de l'Initiative horizontale relative à l'EIPR à ce jour. À un niveau élevé, la priorisation de l'initiative horizontale par le GC et la haute direction des ministères et organismes a démontré un fort soutien à la mise en œuvre du nouveau régime. L'initiative bénéficie d'une structure de gouvernance interministérielle efficace. Bien que certains répondants internes indiquent que des éléments pourraient être clarifiés, les PE ont aidé à établir et à opérationnaliser les rôles et les responsabilités entre les ministères et organismes. Un financement dédié a permis à la plupart des ministères et organismes d'équiper leurs équipes internes, de mener les activités prévues dans le CHR et d'établir des mécanismes internes de coordination et d'approbation. Les efforts de mobilisation et les bonnes relations de travail ont contribué aux succès dans divers domaines de l'initiative, en particulier lorsque des accords formels étaient en place avec des groupes autochtones et des parties prenantes externes. La formation, le matériel d'orientation et les modèles élaborés par l'AEIC et d'autres partenaires ont soutenu efficacement la mise en œuvre précoce du nouveau régime.

La pandémie de COVID-19 a eu un impact significatif sur les activités de l'Initiative horizontale relative à l'EIPR dans tous les thèmes. Elle a imposé un environnement de travail entièrement nouveau, a forcé les ministères et organismes à redéfinir la priorité des ressources et a limité la mobilisation en personne. En ce qui concerne le nouveau processus d'évaluation d'impact, les délais imposés par la loi et la portée élargie créent des pressions importantes sur les ministères et organismes, les parties prenantes externes et les groupes et collectivités autochtones. Certains ministères et organismes s'attendent à un manque de ressources humaines et financières pour certaines composantes de l'initiative horizontale. Des problèmes de communication et de coordination subsistent dans certains domaines, notamment en ce qui concerne la coordination interministérielle et la coordination fédérale et provinciale en matière de mobilisation des Autochtones.

L'évaluation a saisi divers exemples où les ministères et organismes ont pu atténuer les difficultés. Les stratégies réussies comprenaient une coordination interne efficace entre les équipes, de bons



canaux de travail interministériels pour un travail concerté, et la réaffectation des ressources internes selon les besoins. Les études de cas ont également fourni de nombreux exemples d'ajustements à mi-parcours basés sur des apports externes (par exemple, modification des dépenses éligibles du PPAH, mobilisation accrue des utilisateurs finaux pour la PSDO).



3.0 Conclusions et recommandations

3.1 Conclusions

3.1.1 Conception

L'évaluation a révélé que la conception de l'Initiative horizontale relative à l'EIPR est appropriée et comprend le bon ensemble d'activités et de partenaires. La conception du nouveau régime d'évaluation d'impact répond aux principales préoccupations du régime de la LCEE 2012, à savoir :

- Fournir davantage de leadership, de clarté et d'orientation politique concernant l'évaluation d'impact et les processus réglementaires;
- Offrir davantage d'occasions de mobilisation et de rétroaction des partenaires autochtones;
- Permettre au GC de prendre en considération les effets des projets de manière plus holistique (notamment en tenant davantage compte des dimensions sanitaires, socio-économiques et de l'analyse comparative entre les sexes Plus [ACS+]).

L'initiative a introduit divers mécanismes pour recueillir les commentaires de différents groupes, y compris les peuples autochtones (comme le Registre et les séances de mobilisation). Cependant, la mesure dans laquelle la nouvelle approche se traduit par une prise en compte et une action significatives des contributions n'est pas claire. Dans une certaine mesure, il est encore trop tôt pour évaluer si les évaluations d'impact répondront aux préoccupations des parties prenantes et des collectivités. L'évaluation a également révélé un manque de transparence quant à la prise en compte des contributions et à la manière dont elles le sont. Bien que la mise en œuvre de l'initiative n'en soit qu'à ses débuts, il est possible de mettre en place des mécanismes dès maintenant pour répondre au besoin d'une plus grande responsabilité dans ce domaine.

Le financement de l'Initiative horizontale relative à l'EIPR a été dépensé plus lentement que prévu, ce qui a entraîné des péremptions importantes, surtout au cours de la première année de l'initiative (2018-2019), mais qui se poursuit également au cours de la deuxième année. Néanmoins, de nombreux répondants clés prévoient que les ressources finiront par manquer pour mettre en œuvre l'Initiative horizontale relative à l'EIPR comme prévu (en raison de la demande d'équipes plus importantes pour l'examen des projets, de demandes inattendues (telles que la réalisation de travaux en dehors du champ d'implication prévu) et de la demande de davantage de matériel d'orientation/de modèles).

Bien que les rôles, les responsabilités et les obligations de rendre compte de l'initiative horizontale soient bien documentés, il reste des possibilités d'apporter plus de clarté pour minimiser les zones de chevauchement observées à ce jour. Les possibilités d'améliorer la coordination (en particulier en ce qui concerne la mobilisation des Autochtones) comprennent

l'utilisation des mécanismes de gouvernance existants ou la création d'une communauté de pratique. Les personnes interrogées au niveau supérieur estiment que la structure de gouvernance est appropriée et qu'elle fonctionne bien. Toutefois, les répondants internes au niveau opérationnel estiment qu'il est possible de rendre la gouvernance plus efficace et efficiente, notamment en annonçant les réunions plus à l'avance et en faisant circuler les documents plus rapidement.

En ce qui concerne la mesure de la performance, le CHR fournit un cadre complet pour le suivi et le compte-rendu des activités, et la plupart des ministères et organismes ont déclaré collecter des données par rapport à ce cadre. Si les décideurs sont généralement satisfaits des informations disponibles, les données d'évaluation indiquent que le cadre pourrait mieux saisir le retour d'information sur les activités de mobilisation, la manière dont les contributions sont prises en compte et si elles sont utilisées, et les progrès vers les résultats thématiques et partagés. En l'absence d'un modèle logique ou d'une théorie du changement, le CHR sert à identifier les activités, les produits, les résultats et les indicateurs. Cependant, le CHR ne décrit pas explicitement les hypothèses et les risques qui relient les activités et les produits aux résultats attendus. Il n'explique pas comment les activités spécifiques aux ministères et organismes contribuent aux résultats au niveau du thème ou où il pourrait y avoir des lacunes.

3.1.2 Mobilisation des Autochtones

L'évaluation a trouvé des preuves solides de l'importance accordée à la mobilisation des Autochtones par le gouvernement fédéral, l'AEIC et les autres ministères et organismes partenaires. Les répondants autochtones ont apprécié et considéré cet engagement comme un progrès dans une certaine mesure, mais les partenaires autochtones s'attendent à des améliorations supplémentaires dans l'approche du GC. Les répondants internes et autochtones ont fait remarquer qu'il est difficile de parvenir à une mobilisation significative dans les limites des processus, des silos et des délais du GC, surtout compte tenu de la grande portée des questions que le nouveau régime vise à aborder. La majorité des répondants ont également noté qu'il existe un manque persistant de coordination entre les ministères et organismes ainsi qu'entre les instances fédérales et PT lorsqu'il s'agit de mobiliser des partenaires autochtones, ce qui signifie que les communautés continuent d'être sursollicitées. Les répondants ont également noté que les approches en matière de mobilisation des Autochtones varient d'un ministère et organisme fédéral à l'autre et que le GC n'a pas encore appliqué un cadre commun à la mobilisation des Autochtones. De plus, les principes de co-création et de co-exécution, qui ont été identifiés comme des cadres efficaces pour un partenariat significatif, ne sont pas appliqués de manière cohérente.

Les principaux domaines d'amélioration mis en évidence par les répondants autochtones sont les suivants :

- Il faudrait accorder plus de temps à la mobilisation afin de garantir une participation significative des bons intervenants;
- Il faudrait des communications et des plans plus adaptés à la culture, qui tiennent pleinement compte de la manière de mobiliser les bonnes collectivités, au bon niveau de détail et au bon moment;
- Il faudrait une disponibilité continue et accrue de fonds pour le renforcement des capacités au sein des collectivités et des organisations;
- Il faudrait un processus de prise en compte du savoir autochtone créé conjointement;
- Il faudrait des cadres juridiques plus solides pour définir les instances autochtones et la co-gouvernance qui faciliteraient de véritables partenariats avec les peuples autochtones.

3.1.3 Progrès réalisés à ce jour

Compte tenu de l'ampleur des dépenses non reportables, les progrès dans la mise en œuvre des activités et la production des résultats ont été plus lents que prévu. Malgré cela, l'évaluation a constaté une bonne progression des activités décrites dans le CHR, sur tous les thèmes. Plus de la moitié des indicateurs sont considérés comme « atteints » ou « en bonne voie d'être atteints ». D'une manière générale, les ministères et organismes partenaires progressent, notamment en ce qui concerne la fourniture d'expertise et de conseils, les différentes composantes de l'Initiative horizontale relative à l'EIPR (par exemple, PSM, PSDO, programme d'aide financière), et la mise en œuvre réussie des nouvelles évaluations d'impact et des processus réglementaires.

Les progrès vers les résultats par thème sont plus difficiles à confirmer d'un thème à l'autre. De même, l'évaluation a révélé qu'il est trop tôt pour se prononcer sur la progression vers le résultat partagé. Cependant, la plupart des personnes consultées pour l'évaluation, qui pouvaient faire des commentaires, ont estimé que les activités sont susceptibles de mener à la réalisation du résultat partagé à terme, sous réserve d'une amélioration de la prise de décision, d'une confiance accrue entre les peuples autochtones et le GC, et d'une coordination accrue entre les ministères et organismes.

3.2 Recommandations

Goss Gilroy Inc. fait les recommandations suivantes :

1. L'AEIC, en collaboration avec les ministères et organismes partenaires, devrait définir une approche cohérente pour la mobilisation des Autochtones dans le contexte de l'Initiative horizontale relative à l'EIPR, une approche qui reflète les principes de réconciliation, y compris le codéveloppement. L'approche qui en résulte devrait permettre au gouvernement fédéral de mobiliser les collectivités au bon moment, au bon niveau, en tenant compte des



besoins et du contexte de chaque collectivité, et élaborer conjointement l'approche. Fondamentalement, cela nécessite également l'attribution d'un financement accru et durable pour le renforcement des capacités des collectivités et des organisations autochtones.

2. L'AEIC, en collaboration avec les ministères et organismes partenaires, devrait prendre des mesures pour améliorer la coordination des activités de mobilisation (pour chacun des thèmes, si possible), en particulier (mais pas seulement) avec les collectivités et organisations autochtones. Il peut s'agir de tirer parti des structures de gouvernance existantes, mais aussi de créer de nouvelles communautés de pratique à cette fin. Dans la mesure du possible, il conviendrait de mobiliser les partenaires provinciaux/territoriaux afin de minimiser les chevauchements et la confusion au chapitre des rôles et des responsabilités et de coordonner les activités.
3. L'AEIC devrait mettre au point un mécanisme permettant de communiquer plus clairement la manière dont l'apport des parties prenantes et des autochtones est pris en compte tout au long du processus d'évaluation d'impact.
4. L'AEIC, en collaboration avec les ministères et organismes partenaires, devrait améliorer l'efficacité des structures de gouvernance interdépartementales existantes (par exemple, en annonçant les réunions plus à l'avance, en faisant circuler les documents plus rapidement) et envisager d'en élargir la portée afin d'inclure des discussions sur les réglementations ou politiques intersectorielles.
5. L'AEIC devrait améliorer la mesure du rendement, par exemple : a) en élaborant un modèle logique avec les ministères et organismes partenaires ou en confirmant la théorie du changement afin de faciliter la compréhension de la façon dont les thèmes fonctionnent ensemble pour contribuer au résultat commun; b) en demandant à tous les ministères et organismes partenaires de recueillir immédiatement les commentaires des participants (de tous types) sur l'utilité des activités de mobilisation qu'ils dirigent; et c) en réexaminant les indicateurs de rendement pour s'assurer qu'ils sont toujours pertinents et appropriés et qu'ils permettent de mesurer les progrès par rapport aux résultats.



Annexe A : Cadre horizontal des résultats - Résultats partagés et thématiques

Nom de l'initiative horizontale	Financement total	Résultat commun des ministères fédéraux partenaires	Indicateurs de rendement	Cibles	Date d'atteinte des la cible(s)	Source des données	Fréquence des données
Évaluation d'impact et processus de réglementation	1 016 524 436 \$	Les processus d'évaluation d'impact et de réglementation au Canada reflètent un engagement en faveur de la durabilité sociale, économique et environnementale et respectent notre partenariat avec les peuples autochtones	Pourcentage d'évaluations d'impact réalisées dans les délais fixés à la fin de la phase de planification	90 %»	Mars 2022	AEIC : Système de gestion des évaluations (SysGE) Base de données interne de l'AEIC	Annuellement, première période de rapport 2021-2022
			Pourcentage des rapports d'étude d'impact du promoteur présentés conformément aux lignes directrices relatives à l'étude d'impact	70 %	Mars 2021	AEIC : Base de données interne (SysGE)	Annuellement, première période de rapport 2020-2021
			Nombre d'ententes de partenariat conclues chaque année (ententes officielles, autres ententes) pour l'ensemble des ministères et organismes concernés	Objectif à déterminer après l'établissement d'une base de référence en 2020-2021	Mars 2022	AEIC : Base de données interne (SysGE) MPO : Base de données interne RCAANC/SAC : Système intégré de gestion de l'environnement	Annuellement, première période de rapport 2021-2022

Nom de l'initiative horizontale	Financement total	Résultat commun des ministères fédéraux partenaires	Indicateurs de rendement	Cibles	Date d'atteinte des la cible(s)	Source des données	Fréquence des données
			Pourcentage de rapports d'évaluation d'impact fournis aux décideurs qui sont fondés sur des données probantes (données économiques, environnementales, sociales, sanitaires et scientifiques, connaissances autochtones, ACS+, effets cumulatifs, le cas échéant)	100 %	Mars 2020	AEIC : Base de données interne (SysGE) Révision par le conseiller scientifique en chef après la troisième année	Annuellement, première période de rapport 2020-2021
			Pourcentage d'utilisateurs qui indiquent qu'ils ont accédé à la plateforme de science et de données ouverte pour : faciliter la participation à l'EI ou aux processus réglementaires; comprendre ou mieux gérer les effets cumulatifs; prendre en compte l'information ouverte portant sur des connaissances autochtones; autres	Cible à déterminer une fois que la plateforme de science et de données ouverte sera lancée	À déterminer une fois la cible établie en 2020-2021	Plateforme ouverte de science et de données Web Analytics	Annuellement, première période de rapport 2020 - 21
			À moyen et à long terme, déterminer dans quelle	80 %	Mars 2022	AEIC : Base de données interne (SysGE)	Annuellement

Nom de l'initiative horizontale	Financement total	Résultat commun des ministères fédéraux partenaires	Indicateurs de rendement	Cibles	Date d'atteinte des la cible(s)	Source des données	Fréquence des données
			mesure l'évaluation d'impact est exacte et les mesures d'atténuation efficaces	Respect à 100 % des conditions liées aux autorisations des installations	Mars 2022	REC : base de données ORCA	Annuellement
				100 % des projets de mise en valeur réalisés dans l'eau ou à proximité de l'eau atténuent (ou compensent) efficacement l'impact sur les poissons ou leur habitat, d'ici le 31 mars 2020	Mars 2020	MPO : Suivi des activités du programme pour l'habitat (PATH)	Annuellement
			Pourcentage des participants à certaines activités d'évaluation d'impact et de mobilisation et consultation liées au processus de réglementation (y compris, mais sans s'y limiter, aux activités suivantes : journées portes ouvertes, périodes de commentaires, audiences de commissions d'examen, etc.) qui indiquent avoir	Cible à déterminer une fois qu'une base de référence aura été établie en 2021-2022	Mars 2022	AEIC : Base de données interne (SysGE) REC : Base de données interne	Annuellement

Nom de l'initiative horizontale	Financement total	Résultat commun des ministères fédéraux partenaires	Indicateurs de rendement	Cibles	Date d'atteinte des la cible(s)	Source des données	Fréquence des données
			eu l'occasion de contribuer				

Thème 1 : Responsable : AEIC	Financement total	Résultats du thème	Indicateurs de rendement pour le thème	Cibles du thème	Date d'atteinte des cibles du thème	Source des données	Fréquence des données
Évaluation d'impact	172 330 639 \$	Des processus d'évaluation d'impact prévisibles et menés en temps opportun	Pourcentage d'évaluations d'impact qui respectent les délais prescrits par la loi (p. ex. évaluations intégrées : 300 jours; constitution de la commission : 45 jours; planification en amont :180 jours, etc.)	100 %	Mars 2022	Base de données interne (SysGE)	Annuellement
		Les décisions relatives aux évaluations d'impact sont fondées sur la science et les données probantes, et tiennent compte des impacts environnementaux, économiques et sociaux	Pourcentage de décisions relatives aux évaluations d'impact qui sont fondées sur la science et les données probantes, et tiennent compte des impacts environnementaux, économiques et sociaux	100 %	Mars 2021	Base de données interne (SysGE)	Annuellement

Thème 2 : Responsable : RCAANC	Financement total	Résultat du thème	Indicateurs de rendement pour le thème	Cibles du thème	Date d'atteinte des cibles du thème	Source des données	Fréquence des données
Partenariat avec les peuples autochtones	117 576 635 \$	Occasions de participation significative des peuples autochtones aux processus d'évaluations d'impact et réglementaires	Pourcentage des évaluations d'impact et des processus réglementaires qui appellent la participation des groupes autochtones conformément au plan de mobilisation	100 %	Mars 2021	Rapport de consultation de la Couronne	Annuellement
			Pourcentage des décisions sur les évaluations d'impact qui expriment la manière dont les perspectives autochtones ont été prises en compte	100 %	Mars 2021	Documentation relative à la détermination de la LEI/de la commission, raisons de la décision du ministre.	Annuellement

Thème 3 : Responsable : ECCC	Financement total	Résultats du thème	Indicateurs de rendement pour le thème	Cibles du thème	Date d'atteinte des cibles du thème	Source des données	Fréquence des données
Effets cumulatifs, science ouverte et données probantes	262 705 692 \$	Les effets cumulatifs de l'exploitation des ressources sont mieux compris	Nombre d'accès aux produits effectués à partir de la plateforme de science et de données ouvertes (les produits pourraient inclure des ensembles de données, des produits scientifiques et des informations ouvertes)	Cible à déterminer une fois que la base de référence sera établie en 2020-2021 (un an suivant le lancement de la Plateforme de science ouverte et	À déterminer une fois l'objectif établi en 2020-2021	Plateforme de science et de données ouvertes	Annuellement, première période de rapport 2020-2021

Thème 3 : Responsable : ECCC	Financement total	Résultats du thème	Indicateurs de rendement pour le thème	Cibles du thème	Date d'atteinte des cibles du thème	Source des données	Fréquence des données
			sur les connaissances autochtones)	de données ouvertes) et révision annuelle			
		La compréhension des effets cumulatifs éclaire la gestion de l'environnement, y compris les évaluations d'impact	Pourcentage d'évaluations d'impact éclairées par les évaluations environnementales ou des plans de l'espace marin - dans les régions où de telles évaluations ou plans ont été réalisés	Cible à déterminer une fois la base de référence établie en 2019-2020.	Mars 2021	Analyse bibliométrique des évaluations d'impact des projets	Annuellement, première période de rapport 2020- 2021

Thème 4 : Responsable : MPO	Financement total	Résultat du thème	Indicateur de rendement pour le thème	Cible du thème	Date d'atteinte de la cible du thème	Source des données	Fréquence des données
Protection du poisson et de son habitat au Canada	263 569 574 \$	Des activités réactives et intégrées en matière de réglementation, de planification, de partenariat et de surveillance contribuent à la durabilité du poisson et de son habitat au Canada	Nombre de rapports fondés sur un espace ou un secteur au sujet de l'état du poisson et de son habitat au Canada	Trois (3) rapports	Mars 2023	Dossiers sur la gestion des écosystèmes, fondés sur la coopération entre les détenteurs de données faisant autorité (y compris l'identification des principales écozones aquatiques, des menaces pertinentes et des indicateurs de durabilité) et faisant intervenir les agences fédérales, les provinces et les territoires, les peuples autochtones et les organisations non gouvernementales.	Tous les deux ans

Thème 5 : Responsable : TC	Financement total	Résultat du thème	Indicateurs de rendement pour le thème	Cibles du thème	Date d'atteinte des cibles du thème	Source des données	Fréquence des données
Protection du droit public à la navigation	58 909 290 \$	Un système qui protège le droit de navigation du public dans toutes les eaux navigables, favorise la réconciliation et de nouveaux partenariats avec les peuples autochtones, et comprend des mécanismes de protection modernes afin de favoriser une plus grande transparence	Pourcentage d'activités de surveillance où des cas de non-conformité sont observés et sont résolus au moyen de mesures correctives ou d'application de la Loi	100 %	Mars 2023	Base de données interne	Annuellement
			Pourcentage de décisions prises en vertu de la Loi	100% des projets susceptibles	Mars 2020	Base de données interne	Annuellement

Thème 5 : Responsable : TC	Financement total	Résultat du thème	Indicateurs de rendement pour le thème	Cibles du thème	Date d'atteinte des cibles du thème	Source des données	Fréquence des données
			sur les eaux navigables canadiennes qui ont pris en compte les points de vue des Autochtones sur les projets	d'avoir un effet négatif sur les droits des peuples autochtones			
			Pourcentage de demandes pour lesquelles Transports Canada a rendu publique la justification de sa décision de ne pas ajouter les eaux navigables à l'annexe	100 %	Mars 2023	Système de registre	Annuellement

Thème 6 : Responsable : REC	Financement total	Résultats du thème	Indicateurs de rendement pour le thème	Cibles du thème	Date d'atteinte des cibles du thème	Source des données	Fréquence des données
Réglementation de l'énergie	36 324 253 \$	Le cadre réglementaire est solide et à jour, et les exigences et attentes réglementaires sont claires et accessibles au public	Pourcentage des intervenants sondés qui trouvent que les exigences et les attentes réglementaires sont claires	75 %	Mars 2021	Enquête	Annuellement
		Les peuples autochtones et les parties prenantes fournissent de la rétroaction indiquant que les activités de mobilisation de la Régie de l'énergie du Canada sont significatives	Pourcentage des participants aux activités de mobilisation ayant indiqué que celles-ci étaient significatives	75 %	Mars 2021	Enquête	Annuellement

Thème 6 : Responsable : REC	Financement total	Résultats du thème	Indicateurs de rendement pour le thème	Cibles du thème	Date d'atteinte des cibles du thème	Source des données	Fréquence des données
		Les préjudices portés aux personnes et à l'environnement, tout au long du cycle de vie des activités liées à l'énergie sont évités	Nombre d'incidents liés à des infrastructures réglementées qui portent préjudice à l'environnement	0	Mars 2020	Base de données interne	Annuellement
			Pourcentage d'activités non-autorisées sur des infrastructures réglementées impliquant des contrevenants récidivistes	Moins de 15 %	Mars 2020	Base de données interne	Annuellement