



National Energy
Board

Office national
de l'énergie

Programme d'aide financière aux participants

.....

Rapport d'évaluation

Office national de l'énergie

Approuvé par le président et premier dirigeant

Le 4 janvier 2016

AUTORISATION DE REPRODUCTION

Le contenu de cette publication peut être reproduit à des fins personnelles, éducatives et/ou sans but lucratif, en tout ou en partie et par quelque moyen que ce soit, sans frais et sans autre permission de l'Office national de l'énergie, pourvu qu'une diligence raisonnable soit exercée afin d'assurer l'exactitude de l'information reproduite, que l'Office national de l'énergie soit mentionné comme organisme source et que la reproduction ne soit présentée ni comme une version officielle ni comme une copie ayant été faite en collaboration avec l'Office national de l'énergie ou avec son consentement.

Pour obtenir l'autorisation de reproduire l'information contenue dans cette publication à des fins commerciales, faire parvenir un courriel à info@neb-one.gc.ca

Quiconque souhaite utiliser le présent rapport dans une instance réglementaire devant l'Office peut le soumettre à cette fin, comme c'est le cas pour tout autre document public. Une partie qui agit ainsi se trouve à adopter l'information déposée et peut se voir poser des questions au sujet de cette dernière.

Le présent rapport ne fournit aucune indication relativement à l'approbation ou au rejet d'une demande quelconque. L'Office étudie chaque demande en se fondant sur les documents qui lui sont soumis en preuve à ce moment.

PERMISSION TO REPRODUCE

Materials may be reproduced for personal, educational and/or non-profit activities, in part or in whole and by any means, without charge or further permission from the National Energy Board, provided that due diligence is exercised in ensuring the accuracy of the information reproduced; that the National Energy Board is identified as the source institution; and that the reproduction is not represented as an official version of the information reproduced, nor as having been made in affiliation with, or with the endorsement of the National Energy Board.

For permission to reproduce the information in this publication for commercial redistribution, please e-mail: info@neb-one.gc.ca

If a party wishes to rely on material from this report in any regulatory proceeding before the NEB, it may submit the material, just as it may submit any public document. Under these circumstances, the submitting party in effect adopts the material and that party could be required to answer questions pertaining to the material.

This report does not provide an indication about whether any application will be approved or not. The Board will decide on specific applications based on the material in evidence before it at that time.

© Sa Majesté la Reine du chef du Canada représentée
par l'Office national de l'énergie 2016

N° de cat : NE23-183/2016F-PDF
ISBN : 978-0-660-04319-7

Ce rapport est publié séparément dans les deux langues officielles.
On peut obtenir cette publication sur supports multiples,
sur demande.

Bibliothèque et bureau des publications
Office national de l'énergie
517, Dixième Avenue S.-O.
Calgary (Alberta) T2R 0A8

Téléphone :
403-292-4800
1-800-899-1265

Télécopieur :
403-292-5503

Courriel : publications@neb-one.gc.ca
www.one-neb.gc.ca

© Her Majesty the Queen in Right of Canada as represented
by the National Energy Board 2016

Cat No: NE23-183/2016E-PDF
ISBN: 978-0-660-04318-0

This report is published separately in both official languages.
This publication is available upon request in multiple formats.

Library and Publication Services
National Energy Board
517 Tenth Avenue SW
Calgary, Alberta T2R 0A8

Telephone:
403-292-4800
1-800-899-1265

Fax:
403-292-5503

Email: publications@neb-one.gc.ca
www.neb-one.gc.ca

Table des matières

| | | |
|---------------------|---|-----------|
| RÉSUMÉ | 1 | |
| Part 1 | CONTEXTE | 6 |
| | 1.1 Raison d'être de l'évaluation..... | 6 |
| | 1.2 Contexte | 6 |
| Part 2 | DÉMARCHE ET MÉTHODE D'ÉVALUATION | 14 |
| | 2.1 Objectifs de l'évaluation..... | 14 |
| | 2.2 Méthodologie | 16 |
| | 2.3 Restrictions | 16 |
| Part 3 | CONSTATATIONS | 17 |
| | 3.1 Pertinence..... | 17 |
| | 3.2 Efficacité..... | 25 |
| | 3.3 Efficience et rentabilité | 42 |
| Part 4 | CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS | 56 |
| | 4.1 Démonstration de la pertinence | 56 |
| | 4.2 Démonstration de l'efficacité : réalisation des résultats escomptés | 56 |
| | 4.3 Démonstration d'efficience et de rentabilité..... | 57 |

Annexe 1 : Modèle logique du PAFP

Annexe 2 : Historique du Programme d'aide financière aux participants

Annexe 3 : Matrice d'évaluation

Annexe 4 : Gestion de l'évaluation

Annexe 5 : Références

Annexe 6 : Liste des audiences admissibles à l'aide financière aux participants

Annexe 7 : Réponse de la direction

Liste d'abréviations

| | |
|----------|--|
| AAP | Architecture des activités des programmes |
| ACEE | Agence canadienne d'évaluation environnementale |
| BGGP | Bureau de gestion des grands projets |
| CCSN | Commission canadienne de la sûreté nucléaire |
| CEAF | Comité d'examen de l'aide financière |
| CO | Chef des opérations |
| DP | Demande de participation |
| EE | Exploitation et entretien |
| ETP | Équivalent temps plein |
| Exercice | Exercice financier |
| LCEE | <i>Loi canadienne sur l'évaluation environnementale</i> |
| LGFP | <i>Loi sur la gestion des finances publiques</i> |
| Office | Office national de l'énergie |
| ONG | Organisation non gouvernementale |
| PAA | Participation accrue des Autochtones |
| PAFP | Programme d'aide financière aux participants ou « programme » |
| PTO | Preuve traditionnelle orale |
| RMR | Rapport ministériel sur le rendement |
| RNCan | Ressources naturelles Canada |
| RPP | Rapport sur les plans et les priorités |
| SCT | Secrétariat du Conseil du Trésor |
| SGDDI | Système de gestion des dossiers, des documents et de l'information |
| SM | Sous-ministre |

RÉSUMÉ

Contexte

Le présent rapport d'évaluation renferme les constatations, les conclusions et les recommandations découlant de l'évaluation du Programme d'aide financière aux participants (PAFP ou programme) de l'Office national de l'énergie (l'Office). L'évaluation porte sur la pertinence du programme, son efficacité (rendement), son efficience et sa rentabilité pendant la période de juin 2010 à juin 2015 au cours de laquelle le mandat initial (2010) du PAFP s'appliquait. L'évaluation est obligatoire et satisfait aux exigences de la *Loi sur la gestion des finances publiques*¹, de la *Politique de 2008 sur les paiements de transfert*² du Secrétariat du Conseil du Trésor (SCT) et de la *Politique de 2009 sur l'évaluation*³ du SCT, qui imposent toutes une évaluation quinquennale des subventions et contributions. L'évaluation, qui s'est déroulée entre novembre 2014 et septembre 2015, a porté avant tout sur l'atteinte des résultats immédiats et intermédiaires, sur la conception du programme et sa mise en œuvre.

Cette évaluation analyse des données tirées des cinq dernières années du programme, réunit des commentaires de parties prenantes internes et externes, et examine des documents pertinents afin d'évaluer les résultats atteints, ainsi que les difficultés que pose la mise en œuvre du programme et les possibilités qu'elle offre.

Constatations principales

Pertinence

Le Programme d'aide financière aux participants est harmonisé avec les rôles, les responsabilités et les priorités du gouvernement fédéral, ainsi qu'avec le mandat et les priorités de l'Office. Le PAFP demeure nécessaire à cause de la *Loi sur l'Office national de l'énergie* (Loi sur l'Office) et de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale de 2012* (LCEE 2012). Les parties prenantes conviennent aussi que le Programme d'aide financière est nécessaire, même si les avis sont partagés quant à savoir s'il devrait maintenir son budget actuel de contributions étant donné qu'il doit s'agir d'un programme d'aide financière modeste, ou s'il faudrait hausser le niveau de l'aide financière aux participants accordée par le programme, et en modifier ainsi la raison d'être.

Atteinte des résultats escomptés

Le Programme d'aide financière aux participants démontre que des mesures sont prises pour le rendre accessible aux demandeurs éventuels, et qu'il favorise l'équité et la transparence par un processus structuré de présentation de demande et grâce aux rapports publics sur les résultats des possibilités d'aide financière.

Par exemple, le PAFP utilise principalement une section du site Web de l'Office pour diffuser de l'information sur le programme, comme les possibilités d'aide financière qui s'offrent et les rapports sur l'aide accordée. L'Office crée aussi d'autres documents d'information publique et les diffuse à des demandeurs cibles, mais des mises à jour s'imposent. En outre, des séances de participation des groupes autochtones animées par d'autres membres du personnel ou des journées d'accueil servent à promouvoir le programme, sans oublier une campagne diffusée dans les journaux pour lancer chaque possibilité d'aide financière.

¹ Article 42.1 de la *Loi sur la gestion des finances publiques*

² Voir la section 6.5 de la *Politique du Conseil du Trésor sur les paiements de transfert* (2008)

³ Voir la *Politique du Conseil du Trésor sur l'évaluation* (2009)

Les parties prenantes internes appuient en général les objectifs du PAFP et disposent de l'information nécessaire pour faire leur travail. Les parties prenantes externes reconnaissent que les montants alloués aident à compenser le coût de la participation aux audiences. Les parties prenantes reconnaissent en général que le programme est accessible et équitable, mais certaines croient que le processus d'aide financière devrait laisser plus de temps pour se préparer à l'audience. Les demandeurs qui ne reçoivent pas d'aide financière aimeraient qu'une justification plus détaillée soit fournie.

Le PAFP détermine l'aide financière offerte en fonction de chaque projet et de l'information comme l'envergure et l'emplacement du projet, le nombre de groupes autochtones dans le secteur, les ressources disponibles et le niveau d'aide financière établi pour des projets semblables dans le passé. Selon les données tirées du programme et des éléments financiers, le budget de chaque exercice a suffi pour verser des paiements aux bénéficiaires et le PAFP reporte le solde des montants inutilisés à l'exercice suivant, lorsque des demandes de remboursement sont prévues. Le programme démontre que des mesures sont prises pour modifier considérablement l'enveloppe en fonction des audiences qui attirent davantage de personnes touchées, sont plus complexes et portent sur un projet de plus grande envergure que dans le passé. Il faut à cette fin demander officiellement des fonds supplémentaires par l'entremise du Secrétariat du Conseil du Trésor.

La plupart des bénéficiaires d'aide financière participent à l'audience et utilisent le montant qui leur est accordé. Le PAFP a essayé diverses façons de déterminer si le programme aide à participer à une audience, notamment au moyen des réponses aux questions contenues dans les demandes et les factures, et grâce au résumé de la nature et du niveau de la participation des bénéficiaires effectué par un spécialiste des questions socioéconomiques du Secteur des demandes. Ces méthodes n'ont toutefois pas été uniformes et des parties prenantes laissent entendre qu'il est difficile de déterminer les niveaux adéquats de participation à cause du caractère subjectif. Il y a possibilité de compiler les données et de les analyser de façon uniforme afin de dégager les tendances des audiences reliées au PAFP et d'appuyer l'évaluation des résultats du programme.

Conception et mise en œuvre

Le programme comporte des outils et un schéma pour guider ses processus, ainsi que des modèles et des documents d'information à l'intention du public. Le personnel en place a déployé des efforts considérables pendant ces cinq dernières années pour documenter graduellement et actualiser la documentation clé du programme en fonction du nouveau mandat (2015). Il reste du travail à faire pour créer un nouveau modèle logique et un cadre correspondant de l'évaluation du rendement ayant des résultats quantifiables. Ces mesures aideront le programme à se positionner de façon à réunir des données cohérentes et permettront de l'analyser et de le mettre à jour au besoin.

Au cours des cinq dernières années, la stratégie du programme a consisté à établir une enveloppe budgétaire et à approuver ensuite l'aide après la date limite de présentation des demandes, ou à évaluer les demandes individuellement ou en lots à mesure qu'elles arrivent. Les délais fermes ont rendu le processus plus certain pour les demandeurs et le personnel du programme, tandis que le traitement des demandes à mesure qu'elles arrivent a pu aider à étaler la charge de travail. Récemment, des plafonds ont été fixés pour les particuliers et les groupes afin de susciter des attentes modestes chez les demandeurs d'aide financière. Cette stratégie peut certes aider à gérer la charge de travail du programme, mais des parties prenantes internes, y compris des membres du comité d'évaluation de l'aide financière, affirment que depuis cinq ans, l'évaluation en continu des demandes sans connaître la demande totale reliée à la possibilité d'aide financière en cause, rend plus difficile la répartition d'un budget limité.

Le calendrier du PAFP diffère par rapport à d'autres activités clés des audiences. Des parties prenantes suggèrent d'examiner les calendriers et la façon d'aborder les demandes de participation (DP) par rapport aux demandes d'aide financière afin de rendre le PAFP plus opportun et accessible.

Enfin, il faut accorder aux bénéficiaires d'aide financière le statut d'intervenant dans le contexte du processus de demande de participation, ce qui se produit parfois avant, pendant ou après celui du PAFP. Dans le nouveau formulaire de demande, le requérant doit indiquer s'il a déjà obtenu le statut d'intervenant, mais le schéma du processus du PAFP n'inclut pas les étapes que le personnel doit suivre pour confirmer le statut des participants. Cela est important, étant donné que l'aide financière est liée au niveau de participation accordé par l'Office.

Efficiences et rentabilité

Le Programme d'aide financière aux participants semble améliorer l'efficacité de sa prestation compte tenu du contexte de travail, et cherche des moyens de s'améliorer continuellement. Par exemple, le programme a mis à jour sa matrice de délégation des pouvoirs de signature de documents financiers afin de rendre certaines activités plus opportunes.

Certaines audiences chevauchent des exercices financiers et il est possible d'engager des frais d'exploitation et d'entretien (EE) et de personnel au cours d'exercices différents de celui où l'aide financière est offerte, autorisée ou versée. Déterminer si le programme a utilisé ses ressources de façon rentable dans le cadre de chaque exercice d'aide financière aurait une utilité limitée pour analyser la rentabilité du programme. Les données indiquent toutefois que le coût du comité d'examen de l'aide financière (CEAF) représente la majeure partie des dépenses d'EE, et que les heures individuelles et la facturation varient, mais dans l'ensemble, le coût du CEAF est minime (entre 0,1 % et 5 %) comparativement à l'aide financière totale demandée ou accordée par possibilité d'aide financière.

Le PAFP est un programme modeste du Secteur des demandes qui a son propre budget (exercice financier) établi en 2010 pour les frais directs (montants alloués) et indirects (personnel, exploitation et entretien). Le programme a l'appui de deux employés à temps plein – dont un est payé par le budget en personnel du PAFP et l'autre, par le Secteur des demandes. Le besoin de l'équivalent temps plein (ETP) supplémentaire vise à permettre au programme de gérer la charge de travail variable. Le budget initial n'était donc pas suffisant pour payer le personnel nécessaire en vue de fournir le programme. En outre, même si le programme a prévu au budget que ses frais indirects par rapport à ses frais totaux ne dépasseraient pas son objectif de 13 %, les paiements accordés étant moindres que le montant prévu au budget par exercice, et compte tenu de l'ETP supplémentaire, l'administration du programme semble représenter un pourcentage important de son budget total.

Vu la nature du programme, le directeur a dû gérer le budget et les flux de trésorerie en fonction de l'exercice et du projet. Les modifications apportées récemment au mandat du programme (juin 2015) élargissent son champ d'application et l'assouplissent. Par exemple, le comité d'examen de l'aide financière n'est plus obligatoire et d'autres types d'audiences devront aussi offrir de l'aide financière. Il reste toutefois du travail à faire pour clarifier et appliquer ces changements découlant du mandat.

On a aussi constaté qu'il manquait, pour les cinq dernières années, des données et des analyses relatives à la publicité sur le PAFP diffusée dans les journaux (qui n'est pas payée par le budget du PAFP). L'évaluation a aussi signalé que la détermination de l'effort consacré au programme en quantifiant le nombre d'heures de travail du personnel affecté au programme constitue au mieux une estimation puisque que les membres du personnel ne consignent pas leurs heures de travail avec précision. Il importe de consigner le travail relié au PAFP avec autant de précision que possible afin que le niveau d'effort consacré à l'administration et aux activités connexes puisse être évalué.

Le programme n'a pas disposé d'un outil électronique utile pour gérer l'information portant sur chaque possibilité d'aide financière, chaque demandeur et l'ensemble des données, ce qui impose un fardeau administratif inutile. Le système de gestion des documents (SGDDI) n'est pas le bon pour un tel programme d'aide financière. C'est pourquoi il y a des documents et des données du programme qui sont incomplets et inexacts. Ce manque d'exactitude a un effet sur la capacité d'analyser l'information et de contribuer à la gestion du rendement. Ce risque a déjà été relevé et on a commencé à préparer une nouvelle solution de gestion de l'information informatique, mais il faut plus de temps et de travail pour la mettre en œuvre.

RECOMMANDATIONS

1 Pour donner suite au nouveau mandat (juin 2015), il est recommandé d'élaborer un modèle logique et des mesures de rendement correspondantes qui sont précises, mesurables, atteignables, pertinentes et opportunes. Les mesures du rendement devraient être constamment suivies et faire l'objet de rapports. Le programme devrait aussi établir une façon de surveiller la conformité des accords de contribution aux conditions prévues (p. ex., livrables du bénéficiaire).

2 Il est recommandé que les employés affectés au PAFP et aux audiences conjuguent leurs efforts pour évaluer les échéances du processus d'audience et les principaux livrables afin de réaliser des économies et de mieux planifier le PAFP et la DP. L'intégration, dans la mesure du possible, des échéances du PAFP et de la DP dans le processus d'audience et l'uniformité de l'échelonnement des activités aideraient à faire en sorte que le Programme d'aide financière soit équitable, opportun, accessible et transparent.

3 Il est recommandé que le PAFP collabore continuellement avec d'autres secteurs (p. ex., Demandes, Communications et Finances) pour décrire leurs processus communs et de maintenir à jour les documents internes et externes portant sur le PAFP afin que le programme soit accessible et diffusé de façon uniforme au personnel interne et au public. Il importe de bien diffuser et coordonner l'information puisque le programme a besoin de l'assistance et des conseils d'autres services internes de l'Office. En outre, les changements fréquents apportés à la conception du programme exigent la diffusion d'information claire et uniforme au personnel et au public.

4 Il est recommandé que le PAFP évalue sa responsabilité dans l'établissement du budget et la gestion de ses frais de communication, et qu'il examine sa façon de déterminer avec quelle efficacité il atteint les groupes de participants admissibles. Les communications (y compris la publicité) représentent un coût indirect d'exploitation du programme et il importe d'évaluer diverses façons d'assurer que les ressources sont suffisantes et utilisées d'une façon qui ajoute de la valeur au programme et contribue à atteindre ses objectifs.

5 Il est recommandé que PAFP documente sa façon de déterminer comment il utilise un comité d'examen de l'aide financière (CEAF) de l'extérieur. Cette ligne directrice devrait comporter des règles claires afin de garantir que le programme et le processus servant à évaluer les demandes et recommander de l'aide financière sont prévisibles, transparents et équitables. En élaborant une approche, le programme pourrait évaluer le niveau d'effort et de coût nécessaire pour coordonner un CEAF et déterminer quand il pourrait être rentable de recourir à un tel comité.

6 Il est recommandé que le programme améliore encore davantage les efficiences dans l'ensemble de son processus en mettant en œuvre un système unique et centralisé de collecte, d'analyse et de déclaration de renseignements portant sur des projets en particulier et sur l'ensemble du programme. Un tel système pourrait aussi améliorer le cheminement du travail, le contrôle et la documentation du programme.

7 Il est recommandé que le Programme d'aide financière aux participants utilise les données disponibles pour suivre et surveiller le niveau des contributions requises, ainsi que les frais indirects (y compris tous les rôles indispensables à l'exécution du programme). Le suivi et la surveillance de tous les frais directs et indirects permettront au programme de mieux évaluer ses besoins financiers au fil du temps.

1 CONTEXTE

1.1 Raison d'être de l'évaluation

Il s'agit de la première évaluation du Programme d'aide financière aux participants de l'Office; plusieurs constatations, conclusions et recommandations sont présentées. L'évaluation a porté sur la pertinence du programme, son efficacité (rendement), son efficacité et sa rentabilité au cours de la période de juin 2010 à juin 2015. Étant donné que le programme en est encore à ses premières années, l'évaluation a porté avant tout sur l'atteinte des résultats immédiats et intermédiaires. L'évaluation répond en outre à la demande présentée par la direction du PAFP pour qu'on détermine si les parties prenantes internes sont harmonisées avec les objectifs du PAFP et disposent de l'information dont elles ont besoin. L'essentiel de l'évaluation s'est déroulé par la suite entre novembre 2014 et septembre 2015.

Le rapport d'évaluation est structuré de la façon suivante :

- Section 1 : Contexte
- Section 2 : Démarche et méthode d'évaluation
- Section 3 : Constatations
- Section 4 : Conclusions et recommandations

Les annexes 1 à 7 contiennent des renseignements supplémentaires comme le modèle logique (qui illustre les intrants, les extrants et les résultats du PAFP), l'historique du programme, la matrice d'évaluation, les références, la gestion de l'évaluation, la liste des projets et des audiences donnant droit à de l'aide financière aux participants et la réponse de la direction.

1.2 Contexte

L'Office national de l'énergie est un organisme fédéral de réglementation quasi judiciaire indépendant créé en 1959 afin de promouvoir, dans l'intérêt public canadien, la sûreté et la sécurité, la protection de l'environnement et l'efficacité économique, en vertu du mandat conféré par le Parlement au chapitre de la réglementation des pipelines, de la mise en valeur des ressources énergétiques et du commerce de l'énergie. Ses principales responsabilités sont énoncées dans la *Loi sur l'Office national de l'énergie*. Certaines demandes relatives à des projets de pipeline déclenchent la tenue d'une audience publique. L'Office publie une ordonnance renfermant des renseignements détaillés sur le processus et précisant comment les personnes touchées directement ou ayant des renseignements pertinents ou des connaissances spécialisées peuvent présenter une demande de participation. Les participants ont la chance de présenter leur argument en soumettant des éléments de preuve au dossier de l'audience et en témoignant au cours de la partie orale de l'audience afin de présenter leurs opinions et leurs éléments de preuve. Ces interventions éclairent la prise de décisions sur le projet envisagé à l'étude. Le gouvernement fédéral (gouverneur en conseil) prend la décision finale d'approuver ou non la demande portant sur un projet pipelinier d'envergure en se fondant sur la recommandation de l'Office⁴.

L'Office a créé le PAFP en 2010 afin d'aider le public à participer aux audiences comportant un volet oral et tenues en vertu de la *Loi sur l'Office national de l'énergie*⁵. Le Secrétariat du Conseil du Trésor (SCT) a approuvé le mandat initial le 24 juin 2010 et le programme a été lancé en septembre 2010. Le mandat du programme a été modifié récemment, le 2 juin 2015.

⁴ Office national de l'énergie. [Guide sur le processus d'audience : Guide sur les audiences de l'Office](#) (2013)

⁵ Article 24 de [Loi sur l'Office national de l'énergie](#). Le tableau 8 contient la liste des audiences donnant droit à de l'aide.

Raison d'être du PAFP à l'Office national de l'énergie⁶ :

- Assurer une participation efficace du public et des processus plus opportuns pour l'examen des projets.
- Améliorer la qualité, la rigueur et la crédibilité des examens tout en réduisant le risque de retards longs et coûteux dus à la remise en question du caractère adéquat du processus.
- Permettre à l'Office de se conformer à la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale de 2012* (LCEE 2012).

But du PAFP à l'Office national de l'énergie⁷ :

- Favoriser une participation efficace du public, de sorte que ses préoccupations et ses valeurs soient prises en considération durant le processus d'audience de l'Office.

Les particuliers ou groupes suivants peuvent présenter une demande d'aide financière aux participants :

- propriétaires fonciers ou personnes vivant à proximité du projet;
- groupe ou association non constitué en société, sans but lucratif et hors de l'industrie;
- organismes constitués en société sans but lucratif et hors de l'industrie;
- groupes autochtones (Premières Nations, Métis ou Inuits);
- autres particuliers ou groupes touchés (p. ex., organismes communautaires).

Les candidats admissibles doivent aussi démontrer dans leur demande qu'ils répondent à une des conditions suivantes :

- avoir un intérêt local direct à l'égard du projet, notamment vivre ou posséder une propriété près de la zone du projet;
- posséder des connaissances locales ou des connaissances traditionnelles autochtones concernant le projet envisagé;
- avoir un intérêt relatif aux incidences éventuelles du projet sur les terres visées par un traité ou un règlement, un territoire traditionnel, ou les revendications et droits connexes;
- prévoir présenter des renseignements spécialisés pertinents pour le projet envisagé.

Les bénéficiaires d'une aide financière doivent aussi répondre à une autre exigence impérative consistant à demander et obtenir le statut d'intervenant à l'audience. Il s'agit d'un processus décisionnel distinct et indépendant suivi par l'Office pour déterminer qui peut participer à une audience et à quel titre. Les intervenants peuvent produire une preuve écrite, poser des questions et présenter un argument final⁸.

Pour en savoir davantage sur les résultats, les extraits et les intrants du programme, consulter le modèle logique du PAFP à l'annexe 1.

⁶ Source : Présentation au Conseil du Trésor (835713) approuvée le 24 juin 2010.

⁷ Source : Présentation au Conseil du Trésor (835713) approuvée le 24 juin 2010.

⁸ Pour en savoir davantage sur la participation, voir [le Guide](#).

1.2.1 Historique et contexte

L'Office national de l'énergie a lancé officiellement le Programme d'aide financière aux participants à la fin de 2010, mais il l'a toutefois envisagé beaucoup plus tôt. Une demande présentée par le ministre des Ressources naturelles du Canada à la fin de 1995 visant à étudier la meilleure façon de lancer un programme d'aide financière a abouti, quelques mois plus tard, à un rapport contenant des options à étudier en fonction du cadre législatif en vigueur à l'époque⁹.

Inspiré du programme de l'Agence canadienne d'évaluation environnementale (ACEE), le Programme d'aide financière aux participants visait à fournir une aide financière modeste afin d'aider les intervenants à participer à une audience orale. Il n'est pas conçu pour couvrir tous les frais de participation, et l'Office encourage les bénéficiaires admissibles à collaborer avec d'autres et à chercher d'autres sources d'aide financière.

Le nouveau mandat approuvé le 2 juin 2015 apporte des modifications clés à la portée du programme, y compris les suivantes :

- l'expansion de l'admissibilité des audiences pour y inclure les évaluations environnementales de projets désignés (au sens de la LCEE 2012) dont l'Office constitue l'autorité responsable, ainsi que les audiences par écrit portant sur des installations;
- le comité d'examen de l'aide financière devient facultatif;
- les demandeurs doivent démontrer qu'ils prévoient fournir de l'information à valeur ajoutée qui aidera à mieux comprendre les répercussions possibles d'un projet.

Des changements ont aussi été apportés récemment à la conception et à la prestation du PAFP :

- les frais des bénéficiaires n'ont plus besoin d'être classés selon un ordre de priorité;
- les frais admissibles sont dorénavant remboursés à compter de la date à laquelle l'entreprise dépose sa demande de projet à l'Office au lieu de la date d'entrée en vigueur de l'accord de contribution;
- l'accord de contribution contient la liste des livrables attendus du bénéficiaire.

L'annexe 2 résume aussi l'historique du PAFP et une partie des mesures et des changements clés ayant trait au programme.

1.2.2 Prestation du programme

Lorsqu'il a été approuvé en 2010, le programme était administré au sein du bureau de la secrétaire de l'Office de façon à demeurer indépendant des processus réglementaires. Au cours des premières années du programme, les projets ont été peu nombreux, tout comme les demandeurs d'aide financière. La demande relative au projet de la canalisation 9B d'Enbridge a toutefois changé la situation en 2012. À peu près à la même époque, en raison de la complexité croissante des audiences et de l'imposition de délais, l'Office a décidé d'héberger le PAFP et son personnel au Secteur des demandes. Cette décision visait à permettre aux employés du programme et aux responsables de la gestion du processus d'audience de conjuguer leurs efforts afin de gérer les calendriers de leurs processus respectifs. Le programme garde son autonomie par rapport au processus d'étude des demandes relatives aux projets en travaillant exclusivement avec la gestion des audiences en ce qui concerne le processus et avec les spécialistes de la participation pour produire

⁹ Rapport de l'Office national de l'énergie. Possibilités d'aide financière aux intervenants (mars 1996).

l'information sur le PAFP qui peut être communiquée au public. Le PAFP est le seul programme de paiements de transfert administré par l'Office.

Un gestionnaire et un coordonnateur à temps plein gèrent le PAFP. Un petit comité directeur de quatre membres, constitué de cadres supérieurs de l'Office et du directeur du PAFP, fournit des conseils stratégiques et techniques pour le programme et sa prestation. D'autres membres du personnel (p. ex., conseiller juridique) sont invités au besoin à se joindre aux réunions et à participer à certaines discussions. Le comité directeur recommande, pour chaque projet, une enveloppe d'aide financière basée sur certains critères (tableau 1). Dans le passé, le chef des opérations (CO) approuvait l'enveloppe, mais par suite de changements à la délégation des pouvoirs de signature en 2012 et 2015, ce rôle est maintenant confié au responsable du Secteur des demandes. Une fois l'enveloppe de l'aide financière approuvée, elle est annoncée publiquement.

Tableau 1 : Critères régissant le niveau de l'aide financière

| Critères d'évaluation du niveau de l'aide financière ¹⁰ |
|--|
| • Envergure, emplacement et répercussions possibles du projet envisagé |
| • Nombre de groupes autochtones dans la zone du projet envisagé |
| • Problématique associée au projet |
| • Aide financière accordée pour des projets semblables dans le passé |
| • Ressources disponibles (fonds de contribution disponibles) |

Le gestionnaire du PAFP met sur pied un Comité d'examen de l'aide financière (CEAF) en puisant au bassin de membres de l'extérieur approuvés par le premier vice-président à la réglementation. Ce comité est généralement composé d'au moins trois personnes, dont le gestionnaire du PAFP et au moins un membre qui n'a pas de lien avec le gouvernement. Les membres de ce comité doivent être indépendants, c'est-à-dire n'avoir aucun intérêt financier ou autre à l'égard du projet. Le CEAF étudie et évalue le mérite de chaque demande et prépare un rapport comportant des recommandations sur l'attribution d'aide financière. Les membres du comité facturent leurs heures de travail au programme et touchent tous la même indemnité quotidienne (calculée au prorata à l'heure).

Le pouvoir d'autoriser l'aide financière du PAFP appartient au premier vice-président à la réglementation, mais la plupart des recommandations sur l'aide financière étaient adressées au chef des opérations lorsqu'il approuvait l'aide accordée. Le PAFP a depuis mis à jour ses processus et ses modèles pour les harmoniser avec la version révisée du mandat et la matrice de délégation de pouvoirs financiers, approuvées en juin 2015. À l'origine, le PAFP obligeait les demandeurs à attribuer aux frais une priorité élevée, moyenne et faible

¹⁰ Office national de l'énergie, [Guide du Programme d'aide financière aux participants](#) (2010).

conformément à un tableau fourni dans le Guide du PAFP¹¹. Par exemple, les honoraires d’avocat et d’expert et les frais de déplacement avaient une priorité élevée, tandis que la traduction d’information était considérée comme une priorité intermédiaire. Les frais très prioritaires devaient être payés d’abord, suivis de ceux qui avaient une priorité intermédiaire et faible s’il restait des fonds de l’aide accordée au demandeur. En décembre 2014, le Guide du PAFP¹² a été mis à jour; la distinction entre les frais prioritaires a été supprimée et remplacée par des plafonds d’aide financière pour chaque type de bénéficiaire admissible.

Un accord de contribution est envoyé aux demandeurs qui reçoivent de l’aide. Pendant les cinq dernières années, l’accord de contribution permettait seulement le remboursement des dépenses engagées après la signature de l’accord par le bénéficiaire et par le vice-président aux demandes de l’Office (maintenant par le directeur responsable du PAFP). En 2015, le modèle d’accord de contribution a été révisé afin de permettre le remboursement des frais admissibles engagés à compter de la date à laquelle la société a déposé auprès de l’Office sa demande visant le projet, jusqu’à la clôture du dossier de l’audience. Cette façon de procéder garantit que les frais admissibles sont basés sur la même date pour tous les demandeurs plutôt que sur la date de signature de leur accord. Comme il a déjà été mentionné, le participant doit aussi obtenir le statut d’intervenant pour que l’accord de contribution demeure valide.

Pour que leurs dépenses admissibles soient payées, les bénéficiaires doivent utiliser le modèle de demande de remboursement fourni par le programme et soumettre leur demande, habituellement dans les 60 jours suivant la date de clôture de l’audience. Les demandes et les documents justificatifs sont étudiés pour en déterminer l’admissibilité puis une demande de paiement est présentée par l’entremise du groupe des finances de l’Office. Le mandat initial du PAFP obligeait le vice-président aux demandes à autoriser les paiements conformément à la *Loi sur la gestion des finances publiques* (LGFP). Avec le nouveau mandat (juin 2015), cette responsabilité est confiée au gestionnaire du PAFP. Ces mesures réduisent le temps qu’il faut pour approuver les paiements.

1.2.3 Ressources

Le PAFP dispose actuellement d’un budget annuel d’un peu plus de 1,5 million de dollars, ce qui inclut 1,3 million d’aide financière réservée aux montants alloués; le reste est affecté à un membre du personnel à plein temps et aux frais d’exploitation et d’entretien (E et E). Voir la structure du budget au tableau 2. Les fonds affectés à l’exploitation et à l’entretien servent aux activités suivantes : honoraires des membres du comité d’examen de l’aide financière, services de consultation, aide temporaire et formation, et déplacements du personnel du programme.

¹¹ *Ibid*

¹² Office national de l’énergie, [Guide du Programme d’aide financière aux participants](#) (2014).

Tableau 2 : Budget établi en 2010¹³

| | | EXERCICE | | | | | Total |
|-----------------|---------------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|------------|
| | | 2010-2011 | 2011-2012 | 2012-2013 | 2013-2014 | 2014-2015 | |
| | | \$ | | | | | |
| Frais indirects | Personnel | 105 045 | 106 620 | 108 220 | 108 220 | 108 220 | 536 325 |
| | Exploitation et entretien | 67 000 | 42 000 | 66 000 | 42 000 | 42 000 | 259 000 |
| Contributions | | 1 343 290 | 1 366 195 | 4 340 067 | 1 364 067 | 1 364 067 | 9 777 686 |
| Budget total | | 1 515 335 | 1 514 815 | 4 514 287 | 1 514 287 | 1 514 287 | 10 573 011 |

Le budget prévu pour les paiements versés au cours de l'exercice 2012-2013 avait été planifié en 2010 à un niveau beaucoup plus élevé parce qu'on prévoyait un projet en particulier et une plus grande participation du public. La demande relative à ce projet en particulier n'ayant pas été présentée, le programme a demandé au Conseil du Trésor l'autorisation de reporter le budget des contributions sur des exercices à venir afin de satisfaire à la demande portant sur d'autres audiences admissibles.

Le tableau 3 ci-dessous reflète la version mise à jour du budget des contributions.

Tableau 3 : Budget des contributions modifié¹⁴

| | | EXERCICE | | | | | Total |
|----------------|--|-----------|-----------|-------------------------|-------------------------|-------------------------|------------|
| | | 2010-2011 | 2011-2012 | 2012-2013 | 2013-2014 | 2014-2015 | |
| | | \$ | | | | | |
| Budget Initial | | 1 343 290 | 1 366 195 | 4 340 067 | 1 364 067 | 3 614 067 ¹⁵ | 12 027 686 |
| Budget modifié | | 1 343 290 | 1 366 195 | 1 340 067 ¹⁶ | 2 114 067 ¹⁷ | 1 364 067 ¹⁸ | 7 527 686 |

¹³ Source : Données financières

¹⁴ Source : Données financières

¹⁵ À noter qu'on a ajouté 2,25 millions de dollars au budget initial à cause du montant reporté à l'égard du projet d'agrandissement du réseau de Trans Mountain (TMX). Le gouvernement a aussi annoncé, dans le budget de 2014, un financement supplémentaire pour les contributions relatives à Énergie Est, mais l'argent a été reçu après la fin de l'exercice et a été appliqué aux exercices 2015-2016 et subséquents.

¹⁶ À noter qu'on a reporté 3 millions de dollars afférents au projet TMX sur des exercices à venir lorsque le financement sera nécessaire pour effectuer des paiements.

¹⁷ À noter qu'un montant supplémentaire de 750 000 \$ reflète un montant reporté de l'exercice précédent pour TMX.

¹⁸ À noter que le budget modifié est inférieur au budget initial parce que le montant reporté de 2,25 millions de dollars pour le projet TMX n'était pas nécessaire pendant l'exercice en cours pour effectuer des paiements. Il a été reporté de nouveau sur des exercices à venir.

Tableau 4 : Dépenses réelles¹⁹

| | | EXERCICE | | | | | Total |
|-----------------|---------------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| \$ | | 2010-2011 | 2011-2012 | 2012-2013 | 2013-2014 | 2014-2015 | |
| Frais indirects | Personnel | 14 789 | 97 556 | 131 214 | 171 455 | 212 047 | 627 061 |
| | Exploitation et entretien | 1 300 | 5 945 | 64 571 | 43 674 | 55 319 | 170 809 |
| | Contributions | 0 | 202 658 | 122 719 | 316 297 | 850 366 | 1 492 040 |
| | Total des dépenses | 16 089 | 306 159 | 318 504 | 531 426 | 1 117 732 | 2 289 910 |

Comme l'indique le tableau 4 ci-dessus, les dépenses en personnel dépassent le montant prévu au budget depuis 2012-2013 parce que le budget inclut les postes du gestionnaire et du coordonnateur. Même si le poste de coordonnateur du PAFP est financé par le Secteur des demandes, on considère qu'il est nécessaire pour administrer le programme.

Comparé au budget global du programme (budget modifié des contributions tiré du tableau 3), le budget des frais indirects (tableau 2) montre que le programme a respecté son objectif consistant à prévoir au budget 13 % de frais indirects par rapport au budget total. Comme le montre ci-dessous le tableau 5, les frais indirects réels par rapport au total des dépenses réelles ont toutefois dépassé l'objectif de 13 %. L'écart est attribuable en partie à l'inclusion du deuxième ETP dans les dépenses réelles et au fait que le nombre des paiements versés n'a pas atteint la somme prévue au budget.

Tableau 5 : Comparaison des frais indirects au coût total du programme (montant prévu au budget et montant réel)

| | | EXERCICE | | | | |
|--|--------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| | | 2010-2011 | 2011-2012 | 2012-2013 | 2013-2014 | 2014-2015 |
| | Budget | 11 % | 10 % | 12 % | 7 % | 10 % |
| | Montant réel | 100 % | 34 % | 61 % | 40 % | 24 % |

Au cours de l'exercice 2012-2013, le programme a dépensé un pourcentage plus élevé de son budget EE qu'au cours des exercices précédents afin de publier des avis de recrutement de nouveaux membres pour le comité d'examen de l'aide financière. Les frais publicitaires du PAFP pour chaque projet sont toutefois payés par le budget global des audiences et non par celui du programme. Le tableau 6 ci-dessous présente une autre façon d'étudier les contributions et affiche les montants accordés et approuvés par rapport aux montants payés au cours de chaque exercice. Ce tableau montre que les contributions ne sont pas toujours payées au cours de l'exercice pendant lequel elles ont été accordées, ce qui oblige le programme à suivre de près ses mouvements de trésorerie.

¹⁹ Source : Données financières arrondies au dollar près.

Le nombre d'audiences varie et elles chevauchent parfois plus d'un exercice. Dans l'ensemble, toutefois, les contributions et les dépenses ont augmenté au cours de chaque exercice depuis le lancement du PAFP.

Tableau 6 : Contributions accordées et paiements

| \$ | EXERCICE | | | | | Total |
|--|-----------|-----------|-----------|-----------|-------------|-------------|
| | 2010-2011 | 2011-2012 | 2012-2013 | 2013-2014 | 2014-2015 | |
| Montants offerts | 250 000 | 198 580 | 33 400 | 1 415 335 | 2 237 400 | 4 134 715 |
| Montants approuvés | 202 000 | 188 380 | 12 000 | 994 665 | 2 609 970 | 4 007 015 |
| Paiements de contributions | none | 202 678 | 122 719 | 316 297 | 850 366 | 1 492 040 |
| Différence entre les montants payés et les montants approuvés | - 202 000 | 14 298 | 110 719 | - 678 368 | - 1 759 604 | - 2 514 975 |

2 DÉMARCHE ET MÉTHODE D'ÉVALUATION

L'évaluation s'est déroulée conformément à la Politique du SCT sur l'évaluation (2009) et porte sur les questions fondamentales d'évaluation reliées à la pertinence et au rendement, à l'efficacité et la rentabilité, soit :

1. harmonisation avec les rôles et responsabilités du fédéral;
2. harmonisation avec les priorités gouvernementales;
3. besoin continu du programme;
4. atteinte des résultats escomptés;
5. démonstration d'efficacité et de rentabilité.

L'Office utilisera les résultats de l'évaluation pour éclairer des décisions futures sur la conception du programme et préciser davantage l'orientation de la gestion du rendement.

2.1 Objectifs de l'évaluation

Au cours de la planification de l'évaluation et en consultation avec le personnel du PAFP, l'évaluateur a défini un modèle logique, précisé des questions d'évaluation et établi des mesures des résultats.

Un modèle logique du PAFP (annexe 1) a été mis au point spécifiquement pour l'évaluation du programme en consultation avec le personnel et en fonction des documents suivants :

- présentation au Conseil du Trésor approuvant le mandat du PAFP de l'Office (approbation donnée le 24 juin 2010);
- Guide du PAFP de l'Office (2010 et 2014);
- documents d'information, site Web, processus et marches à suivre internes du PAFP de l'Office;
- cadre de mesure du rendement préliminaire du PAFP (2013).

Le modèle logique traite des mesures de rendement initiales tirées du mandat du programme, et la matrice d'évaluation présentée à l'annexe 3 inclut ces mesures, ainsi que des indicateurs pertinents. Comme il s'agit de la première évaluation d'un programme qui existe depuis cinq ans seulement, celle-ci porte sur les résultats immédiats et intermédiaires tirés du modèle logique, ainsi que sur la conception et l'application du programme.

Au début de juillet 2015, le comité d'évaluation et le président et premier dirigeant de l'Office ont approuvé le mandat et les questions connexes de l'évaluation du PAFP. Le tableau 7 ci-dessous présente ces éléments, ainsi qu'une conclusion.

Tableau 7 : Questions d'évaluation du PAFP

| Enjeu de l'évaluation | Question d'évaluation | | Conclusion |
|---------------------------|-----------------------|--|--|
| Pertinence | 1 | Le PAFP est-il harmonisé avec les rôles, les responsabilités et les priorités du gouvernement fédéral? | Oui |
| | 2 | Le PAFP est-il harmonisé avec le mandat, le résultat stratégique et les priorités de l'Office? | Oui |
| | 3 | Le PAFP continue-t-il de répondre à un besoin démontré? | Oui |
| Rendement | 4a | Les parties prenantes internes adoptent-elles les objectifs du programme? Ont-elles l'information dont elles ont besoin pour faire leur travail? | Oui |
| | 4b | Les efforts de communication et d'approche du programme réussissent-ils à atteindre les groupes de participants visés? (Sensibilisation) | En grande partie, avec certaines mises à jour nécessaires et l'analyse de l'efficacité et des efforts de communication requis. |
| | 4c | Le PAFP est-il accessible? | Oui |
| | 4d | Le PAFP est-il opportun? | Il serait possible d'améliorer le caractère opportun en rajustant le processus. |
| | 4e | Le PAFP est-il équitable et transparent? | Oui |
| | 4f | Le PAFP appuie-t-il une participation adéquate du public aux audiences orales? | La participation est appuyée, mais le niveau adéquat est difficile à évaluer sans définition ou objectif. |
| | 4g | Le PAFP aide-t-il les Autochtones à participer adéquatement aux audiences orales? | |
| | 4h | Les bénéficiaires participent-ils au processus d'examen du projet? | La plupart des bénéficiaires utilisent leur aide financière pour se préparer à participer à l'audience. |
| Efficience et rentabilité | 5a | Le PAFP est-il exécuté efficacement si on le compare à des programmes semblables? Y a-t-il des façons d'améliorer la prestation du programme? (Efficience) | Oui, et il y a des possibilités d'amélioration. |
| | 5b | Les ressources du PAFP (personnel affecté et Comité d'examen de l'aide financière) sont-elles adéquates pour offrir le programme? (Rentabilité) | Le nombre d'ETP est suffisant, mais il faut actualiser le budget affecté. |

2.2 Méthodologie

Au cours de l'évaluation, l'évaluateur a examiné et analysé les documents du programme, procédé à des entrevues et obtenu des commentaires de parties prenantes internes et externes en utilisant des questions systématiques. Une analyse qualitative et quantitative basée sur les données relatives au programme et les données financières disponibles de l'Office a aussi été effectuée.

Le programme gère les possibilités d'aide financière pour des audiences qui s'étalent sur un an ou plus, comme le démontre le tableau 6 ci-dessus; c'est pourquoi les contributions sont habituellement versées au cours d'un exercice autre que celui pendant lequel elles ont été accordées. Le programme gère donc les possibilités individuelles d'aide financière dans le contexte du budget global établi pour le programme au cours de chaque exercice. Pour suivre et mettre à jour les mouvements de trésorerie par projet et exercice, le personnel du programme a mis en œuvre un processus qui consiste à prévoir quand les fonds des contributions seront versés afin d'assurer leur disponibilité en temps voulu. Cette évaluation suit en général une stratégie basée sur les projets individuels pour analyser les données relatives à chaque possibilité d'aide financière pour les audiences afin de répondre à plusieurs questions d'évaluation, mais les frais de personnel et d'EE sont analysés selon l'exercice, car ils sont prévus au budget de cette manière et non par projet.

Des entrevues (27) en personne, par téléphone ou par courriel ont été menées à l'aide d'un guide d'entrevue. Les commentaires des personnes interviewées sont agrégés et ne contiennent aucune mention de personnes en particulier. L'évaluation a analysé les notes d'entrevue selon l'indicateur afin de déterminer l'information pertinente et les thèmes clés. Voir le tableau 8 ci-dessous.

Tableau 8 : Résumé des entrevues

| | |
|---|----|
| Personnel et membres de l'Office Directeurs, Participation, membres de l'Office, Finances, Gestion des audiences, Services juridiques, Comité directeur et personnel du PAFP. | 18 |
| Membres du comité d'examen des demandes d'aide financière | 9 |

Commentaires de l'extérieur

Les personnes qui avaient demandé de l'aide financière au moins une fois au titre du PAFP ont été invitées à répondre à certaines questions et à fournir leurs réflexions. Le sondage a été réalisé à contrat entre février et mars 2015. Le taux de réponse s'est établi à 18 % (sur un total de 44 groupes/personnes).

Commentaires internes

Les personnes qui auraient pu avoir des connaissances ou de l'expérience pertinente du programme à l'Office ont été invitées à répondre à plusieurs questions d'évaluation en juillet 2015 (189 membres du personnel). Le taux de réponse a atteint presque 50 %.

2.3 Restrictions

L'évaluation a fait appel à de multiples éléments de preuve pour assurer que les observations concordent avec l'information rendue disponible par les entrevues, l'étude de documents et l'analyse des données. Les restrictions de la méthodologie d'évaluation sont les suivantes :

- faible taux de réponse/rétroaction des parties prenantes externes.
- accessibilité des données sur les finances ou le programme pour évaluer les indicateurs et tirer des conclusions sur les mesures pour l'évaluation.

3 CONSTATATIONS

3.1 Pertinence

Les questions d'évaluation de cette section comprennent les suivantes :

- 1 : Le PAFP est-il harmonisé avec les rôles, les responsabilités et les priorités du gouvernement fédéral?
- 2 : Le PAFP est-il harmonisé avec le mandat, le résultat stratégique et les priorités de l'Office?
- 3 : Le PAFP continue-t-il de répondre à un besoin démontré?

3.1.1 Rôles et attributions fédéraux

Constatations et éléments de preuve à l'appui

Le Programme d'aide financière aux participants est harmonisé avec les rôles et responsabilités du fédéral.

En 2004, la Stratégie sur la réglementation intelligente²⁰, rapport présenté au gouvernement du Canada, recommandait de « reconnaître le fait que l'aide financière aux participants est un élément essentiel du processus d'évaluation environnementale qui permet aux citoyens de participer au processus ».

Dans son budget de 2010²¹, le gouvernement a déclaré que la Commission canadienne de sécurité nucléaire (CCSN) et l'Office mettraient sur pied des programmes d'aide financière aux participants afin que le public, les parties prenantes et les populations autochtones puissent participer de façon efficace et opportune à l'examen des grands projets énergétiques. Par la même occasion, la responsabilité des évaluations environnementales portant sur les projets énergétiques a été transférée de l'Agence canadienne d'évaluation environnementale à l'Office pour les projets relevant de son domaine de compétence.

Le paragraphe 58(1) de la LCEE 2012 oblige une autorité responsable à établir un programme d'aide financière aux participants afin d'aider le public à participer à l'évaluation environnementale de tout projet désigné relevant de sa compétence.

La Loi sur l'emploi et la croissance économique de 2010²² a modifié la Loi sur l'Office en y ajoutant l'article 16.3 : « L'Office peut, pour l'application de la présente loi, créer un programme d'aide financière visant à faciliter la participation du public aux audiences publiques tenues aux termes de l'article 24. »

²⁰ [La réglementation intelligente 2004](#), recommandation 64.

²¹ [Budget 2010](#).

²² [Loi de 2010 sur l'emploi et la croissance économique](#).

3.1.2 Harmonisation avec les priorités du gouvernement et les résultats stratégiques de l'Office

Constatations et éléments de preuve à l'appui

Le Programme d'aide financière aux participants est harmonisé avec les priorités du gouvernement et les résultats stratégiques de l'Office.

Dans l'architecture des activités de programme (AAP) de l'Office, le PAFP relève de la réglementation de l'énergie et du sous-programme intitulé Mise en œuvre, surveillance et application de la réglementation de l'énergie. Depuis 2013, le programme inclut l'énoncé suivant : « ... par la tenue d'audiences publiques et d'autres activités visant la participation, l'Office sollicite activement l'apport des parties touchées par les décisions de réglementation qu'il rend ».

Un examen des rapports sur les plans et les priorités (RPP) révèle ce qui suit :

- En 2006-2007, l'Office s'est engagé à offrir de l'aide financière aux participants, reconnaissant que les participants aux audiences et les propriétaires fonciers ont fait valoir que le manque d'aide les désavantage à certaines audiences en particulier à raison du coût des services des experts techniques ou des avocats qui les représentent, ou ce qu'il leur en coûte pour prendre le temps de participer aux audiences. L'Office a cherché à rendre le processus d'audience plus accessible pour un vaste éventail de parties prenantes.
- Au cours des quelques années qui ont suivi, l'Office a signalé les progrès réalisés dans ses RPP, qui ont inclus le travail effectué pour obtenir l'autorisation de fournir de l'aide financière directement aux membres du public admissibles comme participants. L'Office a aussi déclaré que l'efficacité et l'efficacité de la réglementation constituaient un élément de motivation clé à l'origine de l'élaboration du PAFP²³.

Un examen des rapports ministériels sur le rendement (RMR) montre ce qui suit :

- En 2009-2010, l'Office affirme que l'instauration d'un programme d'aide aux participants facilitera la participation efficace des parties prenantes admissibles aux processus de réglementation de l'Office.
- En 2010-2011, l'Office déclare qu'il a mis en œuvre le PAFP afin d'améliorer la participation efficace et opportune du public aux audiences orales portant sur des installations.

Une politique sur la mesure du rendement à compter de la date de lancement du PAFP en 2010 indique le résultat attendu du PAFP étant la participation efficace du public aux audiences orales portant sur l'examen des incidences des projets proposés.

3.1.3 Besoin continu

Constatations et éléments de preuve à l'appui

Il y a demande d'aide financière chaque fois qu'on annonce des fonds pour les frais admissibles des participants à une audience sur un projet proposé.

Les commentaires reçus des parties prenantes externes indiquent que l'aide financière leur a permis de participer. Des parties prenantes internes signalent que la demande au titre du PAFP a augmenté au cours des dernières années, ce qui indique que le programme est toujours nécessaire.

²³ OFFICE Rapport sur les plans et les priorités des exercices 2007-2008, 2008-2009, 2009-2010, 2010-2011 et Rapports ministériels sur le rendement pour les exercices 2006-2007, 2007-2008, 2008-2009, 2009-2010 .

Le Programme d'aide financière aux participants est mis à la disposition des demandeurs admissibles pour leur permettre de se préparer et de participer aux audiences publiques portant sur les demandes suivantes présentées aux termes de la Loi sur l'Office national de l'énergie et figurant au tableau 9 ci-dessous.

Tableau 9 : Audiences bénéficiant du PAFP

| Article de la Loi sur l'Office national de l'énergie | |
|--|---|
| Article 52 | Certificat d'utilité publique et nécessité d'un pipeline |
| Article 58 | Ordonnances d'exemption relatives aux pipelines |
| Paragraphe 58.16 | Certificat d'utilité publique autorisant une ligne internationale de transport d'électricité ou une ligne interprovinciale désignée |
| Paragraphe 58.34 | Cessation d'exploitation d'une ligne internationale de transport d'électricité ou d'une ligne interprovinciale désignée |
| Article 74 | Cessation d'exploitation d'un pipeline |

Entre 2011 et juin 2015, l'Office a administré l'aide financière aux participants pour dix audiences, dont neuf sont terminées. Au moment de l'évaluation, il y avait sept audiences en cours à diverses étapes du processus du PAFP. L'annexe 6 contient une liste détaillée des titres des projets et des entreprises qui ont présenté des demandes. Aux fins de la présente évaluation, les titres abrégés des projets sont utilisés pour illustrer les données et l'analyse. Le tableau 10 ci-dessous montre que chaque enveloppe d'aide financière a varié au fil des ans, s'établissant en général à environ 200 000 \$ en moyenne (ce qui n'inclut pas le projet d'agrandissement de Trans Mountain ni celui d'Énergie Est).

Le programme attribue habituellement l'enveloppe d'aide financière au complet pour chaque audience. Au début du programme, cependant, le total des demandes n'atteignait parfois pas le montant de l'aide financière disponible, comme on peut le voir à la figure 1 ci-dessous, et le montant total accordé après l'évaluation des demandes était même plus bas.

Comparativement au budget global du PAFP disponible pour les contributions entre les exercices 2010-2011 et 2013-2014²⁴, qui atteignait 8 413 619 \$ (tableau 2), moins de la moitié (environ 33 %) du montant a été rendu disponible dans des enveloppes d'aide financière et le montant versé est même moins élevé. Le type et la portée du projet et le niveau d'intérêt du public sont au nombre des facteurs qui ont une incidence sur l'enveloppe d'aide financière. La figure 2 illustre davantage le phénomène pendant la période à l'étude.

²⁴ Le calcul n'inclut pas l'exercice 2014-2015 puisque des enveloppes d'aide financière annoncées pendant l'exercice en cours pour certains projets dépassent à la portée de la présente évaluation.

Tableau 10 : Enveloppes d'aide financière annoncées par projet et exercice

| Projet | 2010-2011 | 2011-2012 | 2012-2013 | 2013-2014 | 2014-2015 | 2015-2016 |
|--|-------------------|-------------------|-------------------|---------------------|---------------------|---------------------|
| Vantage | 175 000 \$ | | | | | |
| Bakken | 75 000 \$ | | | | | |
| Agrandissement de la canalisation principale du Nord-Ouest | 50 000 \$ | | | | | |
| Croisement de Leismer à Kettle River | 50 000 \$ | | | | | |
| Prolongement Komie North | | 75 000 \$ | | | | |
| Inversion de la canalisation 9 | | 165 000 \$ | | | | |
| Edmonton à Hardisty | | | 200 000 \$ | | | |
| Canalisation 9B | | | 200 000 \$ | | | |
| North Montney | | | | 250 000 \$ | | |
| Agrandissement du réseau de Trans Mountain | | | | 1 500 000 \$ | 1 500 000 \$ | |
| Les projets suivants ne sont pas examinés dans le contexte de l'évaluation, mais sont présentés à titre d'information : | | | | | | |
| Énergie Est | | | | | 2 500 000 \$ | 2 500 000 \$ |
| Réseau principal Est | | | | | 300 000 \$ | |
| Canalisation principale Merrick | | | | | 200 000 \$ | |
| Remplacement de la canalisation 3 | | | | | 500 000 \$ | |
| Agrandissement du réseau de NGTL en 2017 | | | | | 250 000 \$ | |
| Lake Erie Connector | | | | | | 250 000 \$ |
| Agrandissement Towerbirch | | | | | | 150 000 \$ |
| TOTAL | 350 000 \$ | 240 000 \$ | 400 000 \$ | 1 750 000 \$ | 5 250 000 \$ | 2 900 000 \$ |

Figure 1 : Aide financière offerte, demandée et accordée par audience terminée

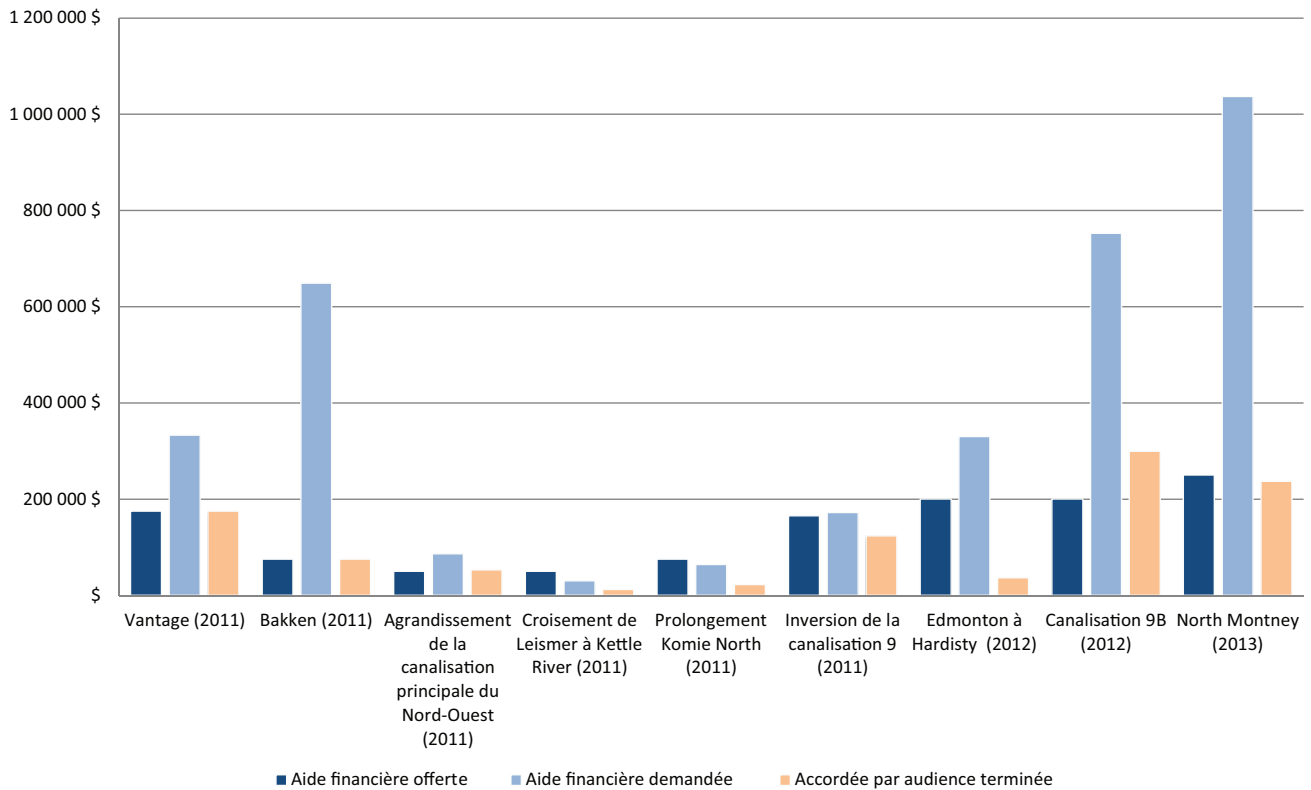
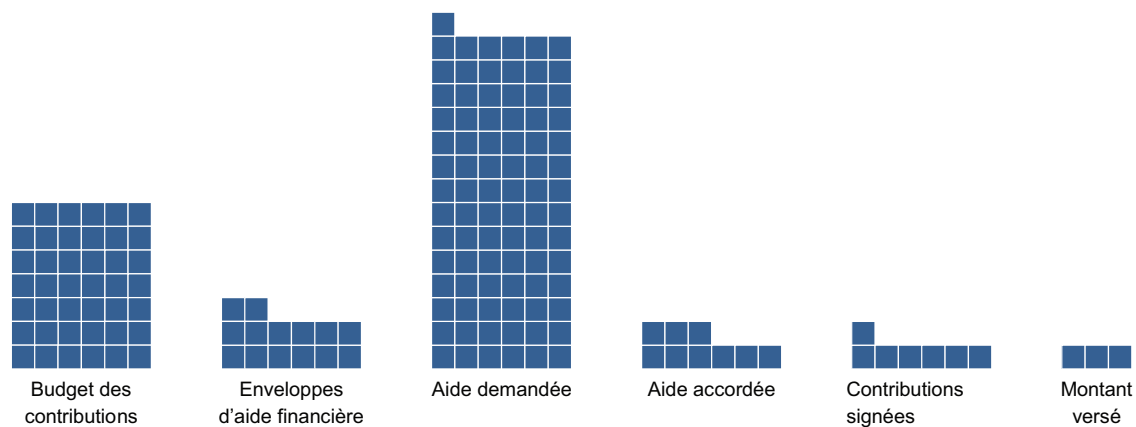


Figure 2 : Sommaire du PAFP de 2010-2011 à 2013-2014



Nota : un carré représente 200 000 \$

Les fonds inutilisés viennent à péremption à moins d'être reportés chaque année à une autre audience, ce qui est habituellement le cas du PAFP puisque ce programme dicté par la demande gère un budget basé sur de l'information qui n'est pas nécessairement disponible au début de chaque exercice. Voici deux des indicateurs déterminés dans la matrice d'évaluation au sujet de la nécessité du programme :

- demande d'aide financière aux participants selon le nombre de demandes;
- pourcentage des fonds disponibles pour un projet donné qui ont été accordés et utilisés par les participants à l'audience.

Comme le montre le tableau 11 ci-dessous, le nombre de demandeurs et les montants accordés ont varié selon le projet. Pour les 10 audiences énumérées au tableau 9, 76 % des demandeurs ont obtenu de l'aide financière et 86 % d'entre eux ont signé l'accord de contribution. Sans compter le projet d'agrandissement du réseau de Trans Mountain, qui en est encore à l'étape du versement des contributions, le paiement a été reçu dans 87 % des 38 accords de contribution signés. Les demandes d'aide financière proviennent en majorité de groupes autochtones, mais pour les projets de la canalisation 9B et de l'agrandissement du réseau de Trans Mountain, le nombre des demandes provenant d'organisations non gouvernementales ou d'organismes sans but lucratif et de particuliers a augmenté.

Tableau 11 : Nombre de demandes et de contributions accordées, signées et versées

| | Nombre de demandes | Nombre de montants accordés | Nombre d'accords de contribution signés | Nombre de montants versés |
|--|--------------------|-----------------------------|---|---------------------------|
| Vantage 2010-2012 | 6 | 6 | 5 | 5 |
| Bakken 2010-2011 | 12 | 8 | 5 | 4 |
| Agrandissement de la canalisation principale du Nord-Ouest 2011-2012 | 4 | 4 | 3 | 2 |
| Croisement de Leismer à Kettle River 2011-2012 | 1 | 1 | 1 | 1 |
| Prolongement Komie North 2011-2013 | 2 | 1 | 1 | 0 |
| Inversion de la canalisation 9 2011-2012 | 3 | 3 | 3 | 3 |
| Edmonton à Hardisty 2013-2014 | 4 | 2 | 2 | 2 |
| Canalisation 9B 2013-2014 | 17 | 11 | 11 | 10 |
| North Montney 2013-2015 | 9 | 8 | 7 | 6 |
| Total partiel : | 58 | 44 | 38 | 33 |
| Agrandissement de Trans Mountain (2013-AC) | 99 | 76 | 65 | 14 ²⁵ |
| Total : | 157 | 120 | 103 | 47 |

²⁵ Il y a encore des paiements d'aide financière aux participants en cours pour le projet d'agrandissement du réseau de Trans Mountain puisque l'audience n'est pas terminée.

Il y a plusieurs raisons pour lesquelles le nombre de montants accordés n'est pas le même que celui des accords de contribution ou des montants versés. Il se peut que des bénéficiaires aient refusé leur accord en ne le signant pas, qu'ils se soient retirés plus tard de l'audience ou qu'ils n'aient pas envoyé leurs factures à l'Office pour se faire rembourser de leurs frais.

Lors des premières audiences pour lesquelles de l'aide financière a été offerte aux participants, ceux qui en demandaient étaient susceptibles de la recevoir, et il s'agissait surtout de groupes autochtones. Les autres groupes assistant et participant aux audiences n'avaient habituellement pas droit à l'aide financière aux participants (p. ex., organisations du secteur de l'énergie, groupes gouvernementaux ou organismes sans but lucratif). Des commentaires internes signalent aussi les activités de participation des Autochtones dans le cadre desquelles le personnel a fourni directement aux participants de l'information sur le processus des audiences et la disponibilité d'aide financière aux participants, ce qui a pu contribuer à augmenter le nombre des groupes autochtones présentant une demande d'aide financière.

Les montants moyens attribués varient de 1 250 \$ pour un particulier à 550 000 \$ pour un groupe. Les bénéficiaires ont habituellement accepté les montants accordés même si dans 17 cas étalés sur plusieurs audiences et totalisant 126 450 \$, le bénéficiaire a refusé l'accord de contribution ou ne l'a pas signé, ce qui a annulé le montant accordé. C'est pourquoi la valeur totale en dollars des montants versés est inférieure à celle des montants accordés. Le tableau 12 illustre les montants accordés et les montants versés jusqu'à l'exercice 2014-2015 pour les projets.

Tableau 12 : Aide financière disponible par rapport au total des fonds versés aux participants

| Projet | Total de l'aide financière accordée (\$) | Valeur des accords de contribution signés par bénéficiaire (\$) | Montant versé (\$) | Portion de l'enveloppe d'aide accordée | % des accords de contribution signés Montant versé |
|--|--|---|-----------------------|--|--|
| Vantage | 175 000 | 142 000 | 118 505 | 100 % | 83 % |
| Bakken | 75 000 | 60 000 | 45 071 | 100 % | 82 % |
| Agrandissement de la canalisation principale du Nord-Ouest | 52 580 | 42 380 | 39 081 | 105 % | 92 % |
| Croisement de Leismer à Kettle River | 12 000 | 12 000 | 10 999 | 24 % | 92 % |
| Prolongement Komie North | 22 500 | 22 500 | 0 | 30 % | 0 % |
| Inversion de la canalisation 9 | 123 500 | 123 500 | 122 719 | 75 % | 99 % |
| Edmonton à Hardisty | 36 400 | 36 400 | 36 400 | 18 % | 100 % |
| Canalisation 9B | 299 315 | 299 315 | 265 898 | 150 % | 89 % |
| North Montney | 236 800 | 235 550 | 201 609 | 95 % | 86 % |
| Total partiel | 1 033 095 | 973 645 | 840 283 | 83 % | 87 % |
| Agrandissement de Trans Mountain | 3 101 620 | 3 033 370 | 651 757 ²⁶ | 103 % | Non disponible |
| Total : | 4 134 715 | 4 007 015 | 1 492 040 | 98 % | - |

Il n'y a pas de tendance évidente à dégager du nombre de demandes reçues au cours de la période visée par l'évaluation ou des montants demandés ou accordés. Le nombre des demandes d'aide financière a toutefois augmenté récemment, et les enveloppes budgétaires nécessaires ont augmenté elles aussi pour répondre à la demande prévue. Le nombre des demandes d'aide financière ou l'intérêt que soulève la participation aux audiences dépendent de tout un éventail de facteurs, dont la nature du projet et son emplacement, l'information contenue dans la description du projet ou la demande, et la connaissance du PAFP.

En réponse à la question visant à savoir s'ils auraient quand même pu participer à l'audience de l'Office sans l'aide financière du PAFP, la plupart des répondants ont déclaré qu'ils n'auraient pas pu le faire [5/6]. Comme on l'a déjà dit, il faut interpréter avec prudence les résultats tirés des commentaires de l'extérieur, étant donné le faible taux de réponse au sondage.

Les réponses des parties prenantes internes étaient mixtes, mais certaines ont signalé que les niveaux de l'aide financière pourraient mieux correspondre à la demande, ou qu'il faut de l'aide financière supplémentaire.

²⁶ À noter que les paiements afférents au projet d'agrandissement du réseau de Trans Mountain se poursuivent, car l'audience n'est pas terminée.

3.2 Efficacité

Les questions d'évaluation de cette section comprennent ce qui suit :

Résultats immédiats

- 4a** : Les parties prenantes internes adoptent-elles les objectifs du programme? Ont-elles l'information dont elles ont besoin pour faire leur travail?
- 4b** : Les efforts de communication et d'approche du programme réussissent-ils à atteindre les groupes de participants visés?
- 4c** : Le PAFP est-il accessible?
- 4d** : Le PAFP est-il opportun?
- 4e** : Le PAFP est-il équitable et transparent?

Résultats intermédiaires

- 4f** : Le PAFP appuie-t-il une participation adéquate du public aux audiences orales?
- 4g** : Le PAFP aide-t-il les Autochtones à participer adéquatement aux audiences orales?
- 4h** : Les demandeurs qui ont reçu de l'aide financière aux participants participent-ils au processus d'examen du projet?

3.2.1 Résultats immédiats

Un résultat immédiat s'entend d'un « résultat attribuable directement aux extrants d'une politique, d'un programme ou d'une initiative »²⁷. Les résultats et les extrants du PAFP sont énumérés dans le modèle logique (annexe 1).

3.2.1.1 Harmonisation avec les objectifs du programme

Constatations et éléments de preuve à l'appui

Les parties prenantes internes disposent de l'information dont elles ont besoin pour effectuer leur travail.

Les parties prenantes internes indiquent qu'elles comprennent et appuient les objectifs du PAFP et croient que l'aide financière aux participants aide à supprimer l'obstacle financier à la participation. Les intéressés affirment aussi qu'il importe pour le programme de gérer continuellement les attentes puisque son budget est limité.

La majorité des parties prenantes internes qui ont formulé des commentaires [62/91] dispose de l'information sur le programme dont elles ont besoin pour effectuer leur travail. Les intéressés signalent que le programme a agi proactivement en améliorant récemment la communication interne, et en transmettant la version mise à jour des documents sur le processus et l'information sur le programme. Les parties prenantes encouragent le travail continu qui vise à structurer les processus internes afin d'échanger avec d'autres secteurs de l'organisation, et particulièrement d'appliquer uniformément chaque possibilité d'aide financière dans le contexte du processus des audiences et de communiquer de l'information aux demandeurs et aux participants éventuels.

²⁷ Secrétariat du Conseil du Trésor, Centre d'excellence en évaluation, [Lexique de la gestion axée sur les résultats](#).

3.2.1.2 Sensibilisation du public

Constatations et éléments de preuve à l'appui

Le processus du PAFP et les possibilités d'aide financière sont en général diffusés aux groupes visés, mais il existe des moyens de mieux harmoniser les efforts internes pour transmettre au public des renseignements exacts, opportuns et uniformes.

Le Programme d'aide financière aux participants a recours à plusieurs moyens pour faire connaître l'information sur le programme et les possibilités d'aide financière au public et aux groupes autochtones. Les annonces dans les journaux et le site Web de l'Office servent à annoncer les possibilités d'aide financière. Le site Web contient aussi d'autres renseignements sur les projets en cours et leur niveau d'avancement, les dates limites de présentation des demandes, les rapports sur l'aide financière, les formulaires et une description plus détaillée du programme. Les pages Web sur les grands projets contiennent aussi des liens rapides vers le programme d'aide financière.

Les employés chargés de la participation accrue des Autochtones (PAA) par l'entremise du Secteur des demandes assurent la coordination avec le Bureau de gestion des grands projets (BGGP) de Ressources naturelles Canada (RNC) et envoient des lettres à des groupes autochtones précis (qui pourraient être touchés par le projet proposé) au sujet de projets et de possibilités d'aide financière en particulier. Ces lettres sont habituellement expédiées en même temps que le communiqué sur le PAFP ou peu après. Ces activités de participation menées auprès des groupes autochtones ou les journées d'accueil du public sont aussi des moyens qu'utilise l'Office pour fournir d'autres renseignements sur le processus des audiences et l'aide financière aux participants.

Il importe que le programme fournisse de l'information pertinente sur le PAFP dans les publications destinées au public. En septembre 2010, par exemple, l'Office a publié le Guide à l'intention des propriétaires fonciers et du grand public qui résume le processus des audiences et fournit de l'information sur la réglementation axée sur le cycle de vie, les ententes foncières, le droit d'entrée et le processus de dépôt de plaintes. Ce guide est disponible sur papier ou support électronique dans le site Web de l'Office. Il ne contient pas d'information sur le Programme d'aide financière aux participants même s'il s'adresse à une des clientèles cibles du programme. C'est peut-être parce que le guide a été présenté au cours de la période de lancement du PAFP et n'a pas été mis à jour depuis.

Lorsque l'Office publie une ordonnance d'audience, il demande à l'entreprise à en faire tenir copie à des personnes, agences, groupes autochtones, particuliers et propriétaires en particulier. L'Office demande aussi à l'entreprise de publier l'avis de l'audience dans certaines publications avant une date prescrite. L'avis peut aussi mentionner le PAFP. Au cours des premières audiences, la date limite de présentation des demandes a précédé la date de l'ordonnance d'audience, mais il n'est pas question du programme d'aide financière dans l'ordonnance. Pour d'autres audiences plus récentes, on a mentionné brièvement la disponibilité d'aide financière aux participants ou promis d'autres renseignements dans des mises à jour à suivre.

Même si le PAFP est annoncé dans les journaux, le programme n'a jamais payé ces annonces à même son budget d'EE, même si les communications sont considérées comme des frais administratifs indirects du programme. La seule publicité payée par le budget du PAFP était liée au recrutement de membres pour le comité d'examen de l'aide financière il y a quelques années.

Les commentaires reçus de parties prenantes externes indiquent qu'elles sont mises au courant du financement par le site Web de l'Office, la séance d'information [2/8], les avis publics [1/8], les médias locaux (journal, radio, télévision) [1/8] ou un collègue [1/8]. Plusieurs parties prenantes internes étaient d'avis que l'on pourrait causer de la confusion au public entre le processus de demande de participation et la demande d'aide financière puisque ces demandes sont gérées par différents secteurs de l'Office et ont des formulaires et des dates limites distincts, mais des exigences semblables pour justifier la participation ou l'aide financière. Les parties prenantes internes qui ont un rôle à jouer dans les échanges avec les groupes autochtones et le grand public indiquent qu'ils ont appris l'existence de l'aide financière plus tard au cours du processus. Les membres du personnel n'ont pas expliqué cette situation.

D'autres parties prenantes internes ont indiqué que le programme devrait collaborer de près avec le service des communications et que les divers secteurs et équipes devraient intégrer leurs messages avec ceux du PAFP afin d'assurer l'uniformité. Il a été aussi remarqué que si les employés affectés à la participation recevaient plus de formation sur le programme, ils pourraient mieux l'appuyer en répondant à ces questions du public.

3.2.1.3 Accessibilité

Constatations et éléments de preuve à l'appui

Le programme pourrait améliorer les formulaires et la mesure du rendement et établir une façon systématique de réunir des commentaires et des données afin de déterminer s'il atteint ses divers objectifs.

Modèles et outils

Dans sa *Politique sur les paiements de transfert* (2008), le Conseil du Trésor s'attend à ce que « les programmes de paiement de transfert soient accessibles, compréhensibles et utilisables par les demandeurs et les bénéficiaires »²⁸.

La moitié des participants sondés [4/8] indiquent qu'ils ont eu de la difficulté à remplir leur demande d'aide financière à cause du processus et du formulaire. Quelques-uns ont indiqué que le formulaire était facile à remplir [2/8]. Certains ont trouvé le formulaire de demande répétitif à certains égards et qu'ils ne savaient pas trop comment placer leurs dépenses dans les catégories d'aide financière. Les répondants indiquent en majorité avoir eu recours à de l'aide supplémentaire comme un consultant pour remplir la demande [6/8]. D'autres ont aussi mentionné ne pas trop savoir en fonction de quels critères leur demande est évaluée.

Des parties prenantes internes ont aussi formulé des commentaires et indiqué qu'il faut uniformiser et simplifier le processus de présentation des demandes et que des lignes directrices plus claires s'imposent. D'autres intéressés signalent que le programme n'avait pas au début de règles de fonctionnement claires, mais que la situation s'améliore. Ils signalent aussi que le programme fait preuve de flexibilité et qu'il apporte des rajustements compte tenu des contraintes imposées par le mandat; ils ajoutent plus particulièrement que les documents sur le programme se sont améliorés. Des parties prenantes internes croyaient aussi que même si les changements que le programme applique peuvent être positifs, ils peuvent susciter la confusion chez les membres du personnel et les demandeurs lorsqu'on modifie le programme tout en appliquant le processus d'aide financière pour une audience en particulier et lorsque les changements en question ne sont pas nécessairement diffusés à l'avance.

²⁸ Secrétariat du Conseil du Trésor [Politique sur les paiements de transfert](#) (2008), article 5.2.1.

Le PAFP a mis à jour récemment les documents du processus ou en a produit de nouveaux, a préparé un schéma détaillé du processus, des formulaires de demande, un guide sur l'aide financière aux participants et un modèle de communiqué. Il peut aussi démontrer qu'il a produit de l'information que les membres du personnel affectés à la PAA peuvent utiliser pour faire connaître le programme, que le site Web public du programme a été mis à jour et qu'on cherche à mettre à jour et à améliorer encore davantage d'autres formulaires comme les demandes de paiement de facture.

Des parties prenantes externes et internes ont laissé entendre qu'idéalement, la demande de participation (formulaire en ligne) et la demande d'aide financière (formulaire papier) pourraient utiliser la même plateforme en ligne pour accepter les demandes. Cette uniformisation pourrait alléger une partie du travail administratif qu'entraîne la production en double, par ces deux demandes, de renseignements semblables. Il pourrait aussi être plus efficace pour les demandeurs et les employés que l'information soit accessible à un seul endroit.

Mesure du rendement

La *Politique sur les paiements de transfert* (2008) du SCT²⁹ contient des attentes quant à la conception et à la prestation des programmes de paiements de transfert. Elle exige, à l'étape de la conception du programme, l'établissement d'une stratégie de mesure du rendement qui doit être maintenue et mise à jour tout au long de son cycle de vie afin d'appuyer efficacement une évaluation ou un examen de la pertinence et de l'efficacité de chaque programme de paiements de transfert.

La *Directive sur les paiements de transfert* (2008)³⁰ du SCT impose une évaluation documentée d'une stratégie de mesure du rendement, y compris des mesures du rendement, des indicateurs et des données d'appui, ainsi qu'une stratégie sur la collecte de données.

Le PAFP a une politique sur la mesure du rendement (2010), une stratégie de mesure du rendement (2010) et une ébauche de cadre de mesure du rendement (2013). Ces documents indiquent que le résultat prévu du programme est la participation efficace du public aux audiences tenues pour examiner les incidences des projets proposés. Des mesures et des indicateurs de rendement ont été établis afin de mesurer les résultats du programme et l'efficacité de la prestation :

- nombre de demandeurs d'aide financière aux participants par audience;
- pourcentage des demandes d'aide financière approuvées;
- pourcentage des bénéficiaires d'aide financière qui conviennent que celle-ci les a aidés à participer;
- nombre moyen de jours écoulés entre la signature des accords de contribution et le premier paiement;
- nombre moyen de jours écoulés entre la réception de rapports d'étape et le versement de la tranche suivante de l'aide financière.

Des éléments de preuve indiquent que le programme a essayé à plusieurs reprises de compiler des données pour répondre à ces mesures de rendement pour les cinq premières audiences, mais l'analyse est incomplète et certains des calculs sont inexacts ou n'ont pas été mis à jour. L'évaluation a révélé qu'il existe des données utiles dans de multiples systèmes, mais qu'il faut beaucoup de temps pour les revoir et les analyser. C'est pourquoi il a fallu travailler davantage pour compiler de l'information provenant de sources originales afin de confirmer les données et de les analyser aux fins de la présente évaluation.

²⁹ Secrétariat du Conseil du Trésor [Politique sur les paiements de transfert](#) (2008), article 6.5.2.

³⁰ Secrétariat du Conseil du Trésor [Directive sur les paiements de transfert](#) (2008), annexe B

Le PAFP a créé un modèle que le spécialiste des questions socioéconomiques participant à l'évaluation d'une demande en particulier devait remplir à la suite de l'audience correspondante. Ce modèle doit aider le PAFP et le comité directeur à comprendre l'importance de l'intervention des participants afin de pouvoir accorder une aide financière appropriée. Le programme a créé, en 2011, le modèle qui a servi à sept des neuf audiences terminées visées par l'évaluation. Le modèle indique le nom du groupe ou de la personne, la nature de sa participation et si les intéressés ont demandé et reçu de l'aide financière. Plusieurs membres du personnel ont mentionné ne pas connaître les origines de ce modèle, sa raison d'être, ni savoir si l'exercice a été utile. L'évaluation n'a pas eu l'évidence pour démontrer si le modèle a servi à contrôler les obligations du bénéficiaire prévues dans son accord de contribution.

Surveillance des paiements

La *Directive sur les paiements de transfert* (2008) du SCT³¹ oblige aussi à évaluer les risques associés aux demandeurs et aux bénéficiaires, ainsi que les mesures prises pour gérer les risques.

La *Ligne directrice sur les paiements de transfert*³² du SCT précise que si on choisit les vérifications des bénéficiaires comme moyen de surveiller les paiements de transfert, il faudrait alors élaborer un plan basé sur les risques pour les vérifications en question. Le personnel du programme indique qu'il n'y a jamais eu de vérification des bénéficiaires et que ces vérifications ne servent pas d'outil de surveillance parce qu'il n'existe pas de processus. Le modèle type d'accord de contribution signé avec chaque bénéficiaire indique toutefois que cela est possible. L'accord de contribution contient aussi une disposition obligeant le bénéficiaire à garder les documents pertinents pendant une période donnée (de 24 à 36 mois). Des parties prenantes internes ont déclaré au cours de l'entrevue qu'elles souhaitaient mettre en œuvre un processus de vérification des bénéficiaires, ce qui obligerait à établir le profil de risque de chaque bénéficiaire, ainsi que des critères d'évaluation du risque.

Le programme a modifié à plusieurs reprises le modèle d'accord de contribution. Une analyse des accords de contribution découlant de chaque possibilité d'aide financière démontre qu'au début du programme, les obligations des bénéficiaires étaient limitées au fait que le participant convenait de participer au processus d'audience orale en appliquant l'aide financière reçue aux frais admissibles déterminés dans la demande et approuvés par l'Office, et de produire leurs renseignements pour le dossier public. L'accord entrait habituellement en vigueur une fois signé par le bénéficiaire et l'Office. Il fallait présenter les factures finales dans les 60 jours de la conclusion d'une audience. Le programme offrait habituellement une avance pouvant atteindre 75 %. L'avance a été ramenée à 50 % pour quelques audiences, mais elle est revenue à 75 % récemment. Le modèle d'accord de contribution en vigueur précise davantage les obligations du bénéficiaire, a remplacé la date de dépôt de la demande par la date de signature pour l'entrée en vigueur de l'accord. Les obligations relatives à la tenue de dossiers imposées au bénéficiaire ont aussi changé de « jusqu'à 24 mois inclusivement après le versement de la contribution finale en vertu de l'accord » à « 36 mois après le versement du paiement final ».

Des employés du PAFP indiquent qu'on n'a pas encore mis en place de cadre de surveillance du rendement pour le nouveau mandat (juin 2015), car on n'a pas encore défini de mesures. Le personnel affirme aussi que le processus des audiences ne comporte pas de mesures qui pourraient produire de l'information éventuellement utile pour la gestion du rendement du programme. Dans l'ensemble, les commentaires du personnel indiquent que le programme pourrait améliorer la mesure de son rendement et réunir systématiquement des commentaires et des données afin de déterminer s'il atteint ses objectifs.

³¹ Secrétariat du Conseil du Trésor [Directive sur les paiements de transfert](#) (2008), annexe B.

³² Secrétariat du Conseil du Trésor [Ligne directrice sur les paiements de transfert](#), article 7.

À l'origine, le PAFP posait, dans le formulaire de demande, une question pour savoir comment les demandeurs ont appris l'existence du programme. En outre, certains formulaires de demande de paiement comportaient une question à laquelle il fallait répondre par oui ou non pour réunir des commentaires afin de déterminer si l'aide financière accordée aidait le demandeur à participer à l'audience. Des employés du PAFP notent dans leur analyse des formulaires antérieurs de demande d'aide et de paiement que ces questions n'ont pas été posées chaque fois et que la documentation ou l'analyse du programme n'était pas assez claire quant à la façon de réunir ces commentaires ou à la signification des résultats. Il est arrivé aussi que les bénéficiaires ne répondent pas aux brèves questions du sondage.

Le programme a modifié le formulaire de demande en décembre 2014 et y a intégré un questionnaire plus long afin d'obtenir des commentaires immédiats des demandeurs. Le guide du PAFP réitère aussi aux demandeurs l'importance de répondre au questionnaire afin d'aider l'Office à évaluer l'efficacité avec laquelle le programme atteint ses objectifs et à trouver des moyens d'en améliorer l'administration. On demande, par exemple, dans le questionnaire comment les demandeurs ont appris l'existence de la possibilité d'aide financière, s'ils trouvent le formulaire compréhensible et facile à remplir, et s'ils peuvent suggérer des façons de l'améliorer. Depuis cette mise à jour, le programme suit les réponses et les commentaires. La présente évaluation n'a pas tenu compte de ces éléments de preuve parce qu'on sollicite des commentaires sur des audiences qui dépassent sa portée.

3.2.1.4 Caractère opportun

Constatations et éléments de preuve à l'appui

Le programme pourrait mieux définir les échéanciers du processus afin de laisser aux bénéficiaires suffisamment de temps pour se préparer à participer à l'audience.

Préparation en vue de la participation

La *Politique sur les paiements de transfert* (2008) du SCT énonce que « des normes de service acceptables et pratiques des ministères sont en place pour les programmes de paiements de transfert ».

Des commentaires des participants indiquent que certains avis publics sur la disponibilité d'aide financière ont été donnés trop tard [4/8]. Quelques-uns ont déclaré que c'était juste assez [2/8] et les autres n'avaient pas de réponse. Un participant a souligné que l'aide financière était arrivée trop tard pour lui permettre d'envisager de faire témoigner un expert et un autre a déclaré que le processus d'approbation devrait être plus rapide pour que le participant ait suffisamment de temps pour se préparer en vue de participer à une audience. Des participants auraient aimé avoir plus de temps pour se préparer efficacement à participer à l'audience à laquelle ils se sont présentés [3/8]; certains ont affirmé qu'ils n'avaient pas suffisamment de temps [2/8] et quelques-uns ne savaient pas trop [3/8]. Des plaintes suivies par le programme indiquent aussi que le calendrier du processus et, par conséquent, son effet sur leur capacité à participer, préoccupent les demandeurs et les participants.

Dans les commentaires de parties prenantes internes au sujet du caractère opportun de l'aide financière, les intéressés signalent que le PAFP a été lancé en 2010 tandis que la demande de participation a été rendue officielle plus tard en 2012 à la suite des modifications apportées à la *Loi sur l'Office national de l'énergie*. Ce changement a entraîné des difficultés et de la confusion : il faut expliquer que ces deux processus demeurent distincts mais sont aussi liés à l'aide financière si on obtient le statut d'intervenant. La demande d'aide financière oblige les demandeurs à confirmer leur statut d'intervenant, mais la description du processus interne du programme ne précise pas pour le personnel comment et quand confirmer le statut d'intervenant des demandeurs d'aide financière.

Un employé a signalé que le PAFP pourrait suivre davantage les échéances du processus d'audience (ou vice versa) de sorte que l'aide financière approuvée soit facilement disponible. D'autres ont suggéré de revoir le calendrier du processus du PAFP, de veiller à ce que l'avis soit donné en temps opportun et de rendre l'aide financière disponible plus tôt afin de laisser aux bénéficiaires le temps de se préparer à participer à l'audience. Vu le délai de 30 à 60 jours avant la première date de l'audience, il est difficile pour le programme d'appliquer ses processus d'une façon opportune surtout si les demandes arrivent peu avant la date limite en question et si elles sont étudiées en continu. Selon le mandat de juin 2010 du PAFP, l'aide financière est admissible après la signature de l'accord de contribution, et c'est pourquoi une date limite qui se situe près de celle de l'audience laisse à un demandeur très peu de temps pour appliquer l'aide financière à ses frais de préparation pour l'audience. D'autres ont mentionné que le processus de demande de participation (DP) pourrait se tenir en premier afin que le PAFP puisse affecter ses ressources à l'évaluation des demandes qui ont déjà confirmé que le demandeur a le statut d'intervenant.

Les six premiers communiqués du PAFP incluaient la date limite pour présenter une demande. La situation a changé dans les communiqués subséquents, qui prévoyaient qu'il fallait présenter la demande « le plus tôt possible ». On a observé une variation des dates limites et le programme a continué de fixer la date limite à « 60 jours avant le premier jour de la partie orale de l'audience », date qu'il a par la suite mise à jour sur le site Web de l'Office en la remplaçant par la date réelle une fois qu'elle était connue. Dans le passé, les dates limites offraient probablement plus de certitude aux demandeurs éventuels qui voulaient organiser leur temps. En recommandant aux candidats possibles de « présenter leur demande le plus tôt possible », on peut aussi causer une confusion inutile.

Les calculs suivants ont été effectués à l'aide des données du programme :

- Neuf audiences sur dix analysées dans le cadre de la présente évaluation comportaient une description du projet³³. Il a fallu en moyenne 63 jours (sur une plage de 28 à 113 jours) pour annoncer la disponibilité d'aide financière pour un projet donné après réception de la description. Cette période sert à préparer le processus du PAFP et permet notamment de déterminer l'enveloppe de l'aide financière.
- Les lettres de l'Office et du BGGP aux groupes autochtones susceptibles d'être touchés par le projet étaient habituellement envoyées de 0 à 21 jours après l'avis d'aide financière du PAFP.
- Dans le cas des 10 audiences examinées, les demandeurs avaient de 29 à 494 jours pour demander de l'aide financière. Les six premières audiences admissibles à l'aide financière aux participants comportaient un délai semblable pour présenter une demande (de 29 à 63 jours), tandis que pour les quatre exemples suivants, la plage s'étendait de 219 à 494 jours.

³³ Le Guide de dépôt et le site Web de l'Office demandent aux entreprises de produire une description de projet environ trois mois avant la date prévue du dépôt de la demande visée par une audience. La description de projet fournit une description initiale du projet envisagé, précise son emplacement et décrit le programme de consultation. L'Office utilise la description de projet pour lancer ses activités de participation des Autochtones et du public et le Programme d'aide financière aux participants. [Guide de dépôt de l'Office](#) (section 1.6, PDF p. 19)

- Pour les cinq projets comportant une date limite de présentation des demandes qui précédait l'ordonnance d'audience, la liste des parties (listes des participants approuvés et niveau de participation) a été diffusée de 106 à 270 jours après la date limite du PAFP. Cela signifie que les demandeurs qui ont reçu de l'aide financière aux participants auraient attendu pendant plusieurs mois la confirmation de leur statut d'intervenant et ainsi, la confirmation du remboursement possible de leurs dépenses conformément aux modalités de leur accord de contribution. Il s'est donc écoulé environ cinq mois entre la date du dévoilement de la liste des parties et la date de l'audience, ce qui représente du temps que les bénéficiaires pourraient utiliser pour se préparer à y participer. Le Guide du PAFP (2010) mentionne qu'une demande fructueuse d'aide financière aux participants ne garantit pas qu'un demandeur puisse obtenir le statut d'intervenant et prévient les demandeurs de cette possibilité avant d'engager des frais.
- Un projet n'a pas produit de description de projet et l'audience a suivi un calendrier différent de celui du processus du PAFP, commençant après la diffusion de l'ordonnance d'audience (figure 4). Il y a donc eu un écart plus mince (12 jours) entre la date limite du PAFP et la date de confirmation de la liste des parties, mais il est resté moins de temps disponible pour la préparation (environ trois mois) comparativement aux autres audiences.
- Pour les quatre autres audiences plus récentes, la date limite de présentation des demandes au PAFP a suivi celle de la DP et le dévoilement de la liste des parties. Les participants avaient environ cinq mois pour se préparer à participer à l'audience.
- En général, la liste des parties a été dévoilée avant la signature des accords de contribution par l'Office ou près de la date de signature de certains des premiers accords portant sur une audience donnée. Lorsqu'on compare la date de dévoilement de la liste des parties à celle de la présentation des demandes signées, le statut d'intervenant du demandeur d'aide financière aurait été connu dans le cas de 69 demandes. Les 88 autres demandes d'aide financière ont été reçues entre 6 et 231 jours avant la confirmation du statut d'intervenant du demandeur. L'une ou l'autre des deux situations pourrait s'appliquer à une audience en particulier et à sa possibilité d'aide financière, particulièrement lorsque les demandes ont été étudiées et approuvées au fur et à mesure qu'elles ont été présentées.
- L'aide financière vise à aider les participants à se préparer et à participer aux audiences publiques. En moyenne, chaque possibilité d'aide financière prévoyait au moins de 30 à 60 jours pour présenter une demande. Des audiences plus récentes prévoient beaucoup plus de temps (de 225 à 494 jours). Les demandeurs signent parfois leur accord de contribution le jour où ils le reçoivent et le renvoient parfois à l'Office pour signature plus de deux mois plus tard. Une fois que l'accord de contribution signé par le demandeur parvient au programme, il est habituellement signé le jour même ou dans les trois semaines qui suivent. Le tableau 13 ci-dessous indique les périodes d'attente moyennes pour les demandeurs, entre la présentation de la demande d'aide financière et la réception de l'accord de contribution signé de l'Office. Les figures 3-7 illustrent le processus d'audience pour quelques projets et un calcul des périodes écoulées entre des jalons clés. Ces chiffres démontrent les variations dans la façon d'aborder le processus, les calendriers et l'ordre dans lequel les activités clés se déroulent.

Tableau 13 : Nombre moyen de jours écoulés entre la demande d'aide financière et la date d'entrée en vigueur de l'accord de contribution

| Projet | Jours | Plage de jours |
|--|-------|----------------|
| Vantage | 153 | 91-204 |
| Bakken | 123 | 65-231 |
| Agrandissement de la canalisation principale du Nord-Ouest | 124 | 98-155 |
| Leismer | 55 | - |
| Komie | 85 | - |
| Canalisation 9 | 29 | 22-37 |
| Edmonton à Hardisty | 41 | 36-46 |
| Canalisation 9B | 44 | 6-109 |
| North Montney | 106 | 52-179 |
| Agrandissement du réseau de Trans Mountain | 133 | 42-308 |

- Le programme n'a pas publié de normes de service dans le passé, mais plus récemment, il s'est engagé publiquement à faire connaître aux demandeurs, pour certaines possibilités d'aide financière, la décision prise dans les 60 jours suivant la date limite annoncée.
- Six participants ont mentionné avoir communiqué avec l'Office pour le saisir de préoccupations ou de questions au sujet du processus de demande et ont constaté que la réponse de l'Office était opportune, très opportune ou ni l'un ni l'autre [6/8]. La moitié d'entre eux étaient satisfaits de la façon dont on a répondu à leurs préoccupations ou questions, tandis que deux étaient très insatisfaits. Certains croyaient que le représentant de l'Office comprenait leur préoccupation; un demandeur a cru avoir reçu de l'information trompeuse sur la probabilité de l'aide financière; un autre a signalé avoir trouvé le représentant utile, mais il ne savait pas trop quelles questions poser parce qu'il ne connaissait pas bien le processus.

Figure 3 : Calendrier de l'audience sur Vantage

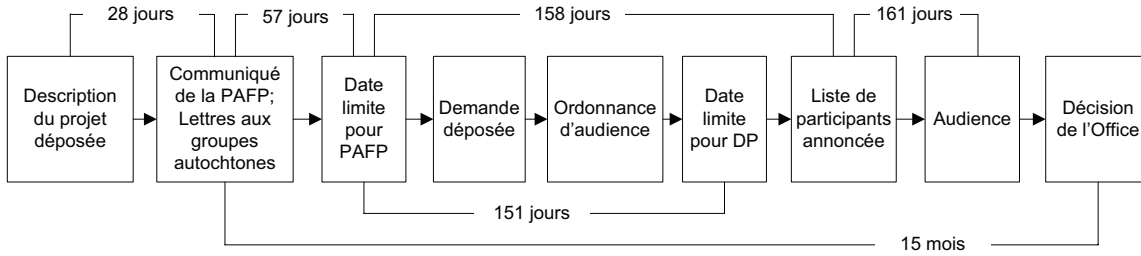


Figure 4 : Calendrier de l'audience sur la canalisation 9

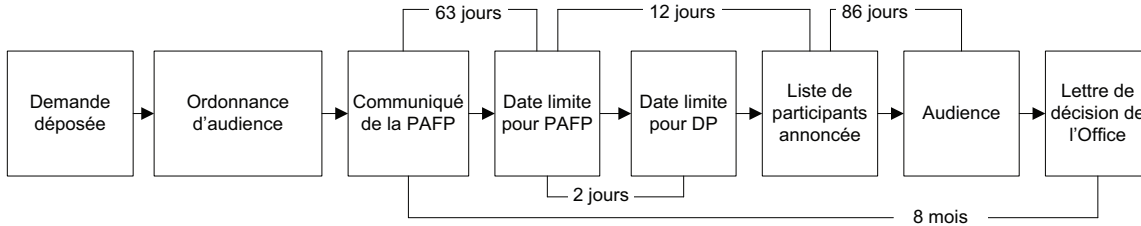


Figure 5 : Calendrier de l'audience sur la canalisation 9B

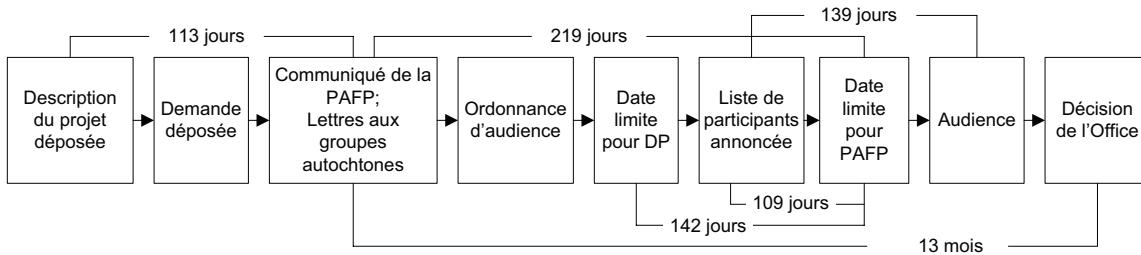


Figure 6 : Calendrier de l'audience sur North Montney

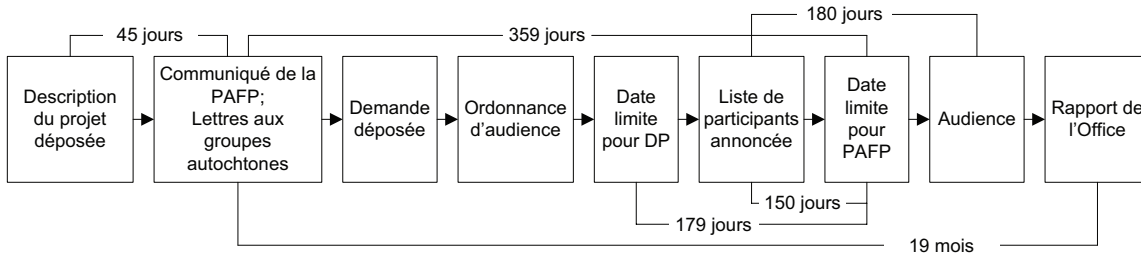
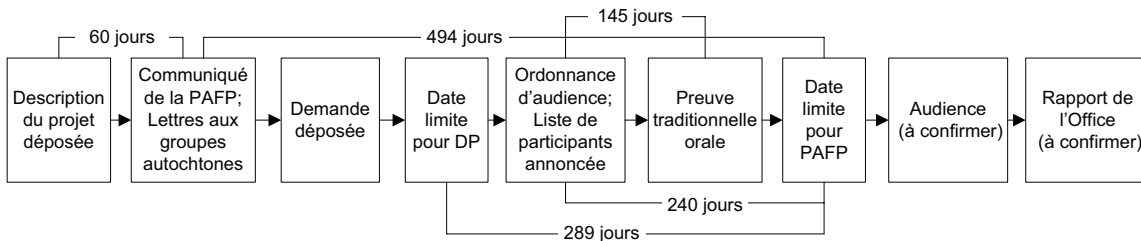


Figure 7 : Calendrier de l'audience sur l'agrandissement du réseau de Trans Mountain



Remarque :

L'Office tient des audiences sur la preuve traditionnelle orale (PTO), reconnaissant que les peuples autochtones ont une tradition orale pour transmettre certains renseignements et que les documents écrits ne constituent pas toujours un moyen adéquat de les communiquer. La PTO fait partie des éléments dont un comité d'audience tient compte dans l'évaluation du projet.

Demandes de remboursement

Des participants indiquent dans leurs commentaires soit qu'ils ont estimé leurs frais avec précision, soit qu'ils les ont sous-estimés.

Le PAFP avait l'habitude dans le passé d'envoyer les demandes de remboursement de dépenses et les documents justificatifs des demandeurs au personnel du service des finances pour traitement. Par la suite, le programme a modifié le processus de sorte que le programme évalue les demandes pour déterminer si elles sont complètes et exactes puis transmet une demande de paiement au personnel du service des finances. Le programme a aussi mis à jour récemment sa délégation de pouvoirs de signature afin de rendre le processus plus efficace. Le programme reçoit habituellement quelques demandes de paiement provisoire et rarement des demandes d'avance de fonds. Tous les bénéficiaires doivent soumettre une demande finale dans les 60 jours suivant la clôture de l'audience. Le coordonnateur du PAFP doit étudier les demandes lorsqu'elles arrivent, vérifier les dépenses et garder la documentation. L'équipe des finances revoit la demande de paiement et assure le suivi auprès du programme en cas de besoins de clarification ou de questions. L'équipe des finances traite aussi les demandes de paiement pour le comité d'examen de l'aide financière après réception des factures. Afin de clarifier le travail effectué avec le PAFP, le personnel des finances a documenté les rôles et les responsabilités.

Au cours de l'évaluation, il a été entendu que le personnel des finances transmet les demandes de paiement approuvées à un autre centre de traitement du gouvernement pour qu'il effectue le paiement au bénéficiaire. À l'origine, l'évaluation devait calculer le temps nécessaire pour traiter une demande de remboursement au complet, mais cette information sur les dates réelles du paiement se trouveraient dans un autre service gouvernemental et s'il y avait une norme de service, elle échapperait au contrôle du programme

3.2.1.5 Transparence

Comme le prévoit la *Politique du SCT sur les paiements de transfert* (2008), « les demandeurs et les bénéficiaires sont mobilisés afin de favoriser des idées novatrices, des améliorations continues et l'établissement de relations équitables, transparentes et positives avec eux ».³⁴

Constatations et éléments de preuve à l'appui

Le programme est équitable et transparent, fournissant de l'information et des directives sur chaque possibilité d'aide financière et diffusant les noms des bénéficiaires et les montants attribués. Le programme a démontré qu'il cherche à rendre plus transparente sa méthode d'évaluation et la rétroaction aux demandeurs.

Transparence et équité du processus

Cinq participants sur huit ont répondu que le processus de demande d'aide financière est clair et équitable. Ils croient aussi qu'il s'est amélioré au cours des dernières années. La moitié des participants étaient d'accord ou fortement d'accord pour dire que les documents du PAFP sont clairs au sujet de l'information requise pour présenter une demande. Un répondant a trouvé que les instructions étaient claires, que les exemples aidaient à remplir le formulaire et que l'Office expliquait clairement les frais admissibles sur son site Web. Pour ce qui est des conditions d'admissibilité, les participants dans l'ensemble étaient neutres ou d'accord pour dire qu'elles étaient claires.

³⁴ Secrétariat du Conseil du Trésor [Politique sur les paiements de transfert](#) (2008), article 5.2.1.

Des membres du personnel et du CEAF ont laissé entendre que le fait de recevoir les demandes en continu et de les évaluer au fur et à mesure rendent difficile la répartition équitable de l'enveloppe d'aide financière limitée. L'uniformité du processus est le meilleur moyen d'instaurer l'équité. Des employés reconnaissent aussi que le programme doit faire preuve de souplesse afin d'assurer l'équité, par exemple, lorsque l'entreprise propose au cours de l'audience un nouveau tracé qui peut avoir des répercussions sur de nouvelles personnes, le PAFP a réagi en ouvrant de nouveau le processus si celui-ci avait déjà été fermé.

Lorsque la demande de participation (DP) a été lancée en 2012, le processus et les décideurs restaient distincts du programme d'aide financière afin que les décisions relatives à la participation et à l'aide financière demeurent justes et indépendantes.

Recommandations sur l'aide financière

Les commentaires des participants indiquent que ceux qui n'ont pas trouvé le processus clair et équitable étaient préoccupés principalement par le manque de clarté de la demande ou croyaient ne pas avoir reçu de raisons claires pour le rejet de leur demande d'aide financière même après avoir demandé une explication. Les participants dont la demande d'aide financière a été rejetée [2/8] signalent ne pas avoir reçu d'explication. Un participant était d'avis qu'il y a un manque de transparence dans le comité d'examen de l'aide financière et le processus servant à déterminer l'attribution des montants de l'aide financière. Un autre était d'avis que le programme favorise certains groupes plutôt que d'autres. Des participants aimeraient que la décision sur l'aide financière comprenne les critères d'évaluation et la cote reçue. De tels renseignements et commentaires pourraient aider le demandeur à préparer ses futures demandes d'aide financière. Une étude des avis de rejet de demandes d'aide financière le confirme : il n'y avait pas d'explication précise personnalisée pour les demandeurs ayant reçu un avis. Cela a été corrigé en 2014.

Des parties prenantes internes ont aussi formulé des commentaires et laissé entendre que le programme pourrait rendre plus transparents les motifs des décisions sur les demandes d'aide financière. Ces personnes savent que des demandeurs affirment que les décisions sur l'aide financière pourraient être plus claires et qu'il serait possible d'améliorer la réponse aux plaintes. D'autres ont signalé voir déjà des éléments démontrant que le problème est en train d'être réglé. Les entrevues avec des employés le confirment : le programme cherche à donner des raisons plus détaillées et précises pour lesquelles les demandeurs ne reçoivent pas d'aide financière, ou à indiquer à ceux qui en reçoivent pourquoi le montant de l'aide est inférieur à ce qu'ils ont demandé. Ces mesures amélioreront l'uniformité et la qualité de l'examen. Le comité d'examen de l'aide financière est aussi en train de structurer son analyse et ses recommandations.

Dans son rapport annuel de 2014³⁵, l'Office mentionne qu'il a donné suite à cette rétroaction visant à rendre des décisions plus transparentes en y incluant les motifs.

Divulgaration des montants accordés

L'Office doit faire preuve de transparence en déclarant toutes les décisions prises par le comité d'examen de l'aide financière. C'est pourquoi il diffuse sur son site Web la liste des montants accordés par possibilité d'aide financière une fois que tous les montants ont été attribués pour un projet en particulier. Le site Web affiche actuellement un rapport sur l'aide financière relative à quatre projets, et le personnel a mentionné qu'ils prévoient diffuser un rapport sur toutes les audiences antérieures aussi. Des employés du programme évaluent aussi la façon d'évaluer l'information diffusée sur le site Web afin d'assurer la cohérence entre des documents et de se préparer à rediffuser l'information dans le contexte du projet de renouvellement du site Web canada.ca³⁶.

³⁵ [Rapport annuel de l'Office national de l'énergie](#) (2008)

³⁶ Le projet de renouvellement de canada.ca est un projet en cours que le gouvernement du Canada a lancé en décembre 2013 afin de créer un site Web central qui constituera un guichet unique d'accès à l'ensemble de l'information et des services du gouvernement.

L'Office divulgue aussi les contributions de plus de 25 000 \$ une fois par trimestre afin de satisfaire aux exigences régissant la divulgation proactive au gouvernement fédéral.

Contestations judiciaires

Dans son rapport annuel de 2014, l'Office signale qu'une demande de révision judiciaire a été déposée le 10 juin 2014 relativement au rejet d'une demande d'aide financière ayant trait au projet d'agrandissement du réseau de Trans Mountain. Une audience a eu lieu le 23 mars 2015 et les tribunaux ont rejeté la demande le 22 septembre 2015³⁷.

3.2.2 Résultats intermédiaires

Un résultat intermédiaire s'entend d'un « résultat auquel on s'attend logiquement une fois qu'on a atteint un ou plusieurs résultats immédiats ».³⁸

3.2.2.1 Participation du public et des groupes autochtones aux audiences orales

Constatations et éléments de preuve à l'appui

La plupart des membres du public et des groupes autochtones admissibles qui ont demandé de l'aide financière en ont reçu.

On a demandé à des parties prenantes internes si l'aide financière a aidé le public et les Autochtones à participer adéquatement. La moitié des personnes qui ont répondu à cette question affirment ne pas le savoir et ont laissé entendre que le programme devrait être axé sur une participation efficace plutôt que sur l'évaluation d'une participation adéquate. En réponse à la question de savoir si l'aide financière entraînait une participation efficace du public, là encore, la moitié des répondants ont indiqué ne pas le savoir tandis que le tiers d'entre eux croyaient que c'était le cas. Beaucoup de répondants ont toutefois laissé entendre que dans l'ensemble, il est difficile de définir ou de déterminer si le PAFP facilite une participation efficace. Beaucoup d'entre eux ont signalé qu'il pourrait être trompeur d'attribuer la participation efficace uniquement au programme d'aide financière. Toutefois, il est intéressant de noter que des membres du personnel ont entendu des participants affirmer que l'aide financière aux participants les a aidés à participer plus à fond au processus d'audience.

Les niveaux de participation ont peut-être augmenté avec le temps, mais des membres du personnel signalent qu'il est difficile de déterminer le nombre adéquat de participants à une audience. Des parties prenantes internes ont indiqué qu'elles n'avaient pas l'information nécessaire pour déterminer ce résultat. Elles ont recommandé que le processus d'audience comprenne des paramètres de mesure et aide à évaluer ce résultat.

L'évaluateur a aussi demandé à des parties prenantes internes si l'aide financière accordée aux participants augmentait la preuve (écrite ou orale) présentée aux audiences orales. Les répondants ont indiqué en majorité (66 %) qu'ils ne le savaient pas, tandis que certains ont déclaré que c'était le cas (25 %), et les autres ont répondu non ou n'ont pas répondu. Des répondants ont aussi formulé des commentaires mixtes, certains laissant entendre de nouveau qu'il est difficile d'évaluer la question et d'en faire rapport. Quelques répondants ont indiqué qu'ils avaient remarqué que les éléments de preuve devenaient de plus en plus complexes, mais ils ne savaient pas trop si cela est attribuable au PAFP ou démontre que les participants sont plus au courant des audiences. D'autres répondants ont constaté que la qualité de la preuve s'était peut-être améliorée, mais pas nécessairement la quantité.

³⁷ Décision de la Cour fédérale [2015 CF 1105](#) vendredi 22 septembre 2015.

³⁸ Secrétariat du Conseil du Trésor, Centre d'excellence en évaluation, [Lexique de la gestion axée sur les résultats](#).

Le PAFP a effectué des travaux préliminaires pour regrouper les données et documenter la nature de la participation des bénéficiaires d'aide financière en comptant le nombre de documents contenus dans le dossier et en notant l'information produite pour l'audience. Il n'a pas été clair pour l'évaluation comment le programme utilise cette information pour effectuer des analyses et évaluer ses objectifs ou son succès.

Le PAFP vise aussi à favoriser une participation efficace du public afin que ses préoccupations et ses valeurs soient prises en considération. Le guide sur l'aide financière du programme précise que les demandeurs doivent démontrer ce qui suit :

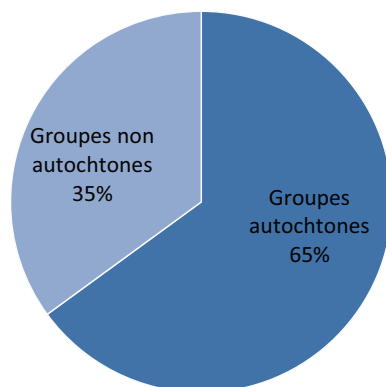
- Les activités proposées doivent avoir trait à la liste des questions.
- Les activités proposées doivent être uniques (ne pas reproduire l'information disponible ailleurs).
- Le demandeur doit démontrer pour le projet envisagé un intérêt correspondant à ce qui suit :
 - intérêt local direct;
 - savoir local ou traditionnel autochtone au sujet du projet proposé;
 - intérêt quant à la manière dont le projet peut toucher les terres ou les droits des Autochtones;
 - renseignements spécialisés pertinents pour le projet envisagé.

Les modifications apportées en juillet 2012 à la *Loi sur l'Office national de l'énergie* comportaient notamment l'ajout de l'article 55.2, qui précise quand l'Office permet à une personne de participer à une audience. Les demandeurs doivent démontrer à la satisfaction de l'Office qu'ils risquent d'être touchés directement par un projet ou qu'ils ont une expertise et des renseignements pertinents qui pourraient aider l'Office à mieux comprendre le projet à l'étude.

Parmi les parties prenantes internes qui ont répondu à la question visant à savoir si les intervenants ayant reçu de l'aide financière ont fourni aux audiences de l'information qui aide à mieux comprendre les répercussions d'un projet et éclairent la recommandation ou décision du comité, une majorité importante (65 %) a affirmé ne pas le savoir. Environ le tiers d'entre eux ont répondu oui. Les commentaires formulés à l'égard de cette question indiquent que là encore, les parties prenantes internes ne savent pas trop si l'aide financière aux participants joue un rôle en totalité ou en partie, ou elles laissent entendre que tout dépendrait du projet et du comité d'audience qui évalue l'utilité de l'information. Ceux qui ont répondu oui à la question étaient d'avis que l'aide financière a permis à des personnes de soulever des enjeux locaux et que les éléments de preuve tirés des études ou de l'examen sont informatifs. Un membre du personnel a signalé que depuis le début du programme, la qualité des éléments de preuve s'est améliorée. Des parties prenantes internes laissent entendre que le personnel du programme devrait déterminer comment évaluer l'information à valeur ajoutée pour chaque audience, et dans l'ensemble s'il s'agit là d'un objectif et d'un résultat final du PAFP.

Des données tirées du programme indiquent que le PAFP n'a pas reçu beaucoup de demandes de groupes non autochtones au cours de ses cinq premières années. La figure 8 montre que les groupes autochtones ont présenté presque deux fois plus de demandes que les particuliers ou groupes non autochtones dans le cas de dix audiences visées par la présente évaluation. Les parties prenantes internes soulignent dans leurs commentaires qu'elles ont remarqué que l'aide financière a augmenté la participation des groupes autochtones et que l'information obtenue de ces groupes au sujet des répercussions possibles de projets envisagés est utile.

Figure 8 : Nombre de demandes de groupes autochtones et non autochtones



Une comparaison des différents types d'intervenants au cours des neuf audiences terminées montre que beaucoup de participants n'auraient pas eu droit à l'aide financière (p. ex., entreprises, gouvernement). Le tableau 14 en présente une illustration ci-dessous. La participation de groupes, de particuliers ou d'associations non autochtones était faible lorsque le PAFP a été lancé en 2010, mais la situation a changé en 2012 avec l'audience sur la canalisation 9B.

Tableau 14 : Type et nombre d'intervenants approuvés pour 9 audiences terminées

| Type d'intervenant | Nombre d'intervenants approuvés | Pourcentage du total des intervenants |
|---|---------------------------------|---------------------------------------|
| Peut présenter une demande d'aide financière <i>à condition d'être un organisme sans but lucratif et de ne pas détenir d'intérêt commercial direct dans le projet</i> | | |
| Particulier | 17 | 8 % |
| Autochtone | 40 | 18 % |
| Association | 39 | 18 % |
| Ne peut pas présenter une demande d'aide financière <i>sauf dans le cas de groupes représentant des gouvernements autochtones</i> | | |
| Société | 80 | 37 % |
| Gouvernement | 33 | 15 % |
| Municipalité | 8 | 4 % |
| Total | 217 | |

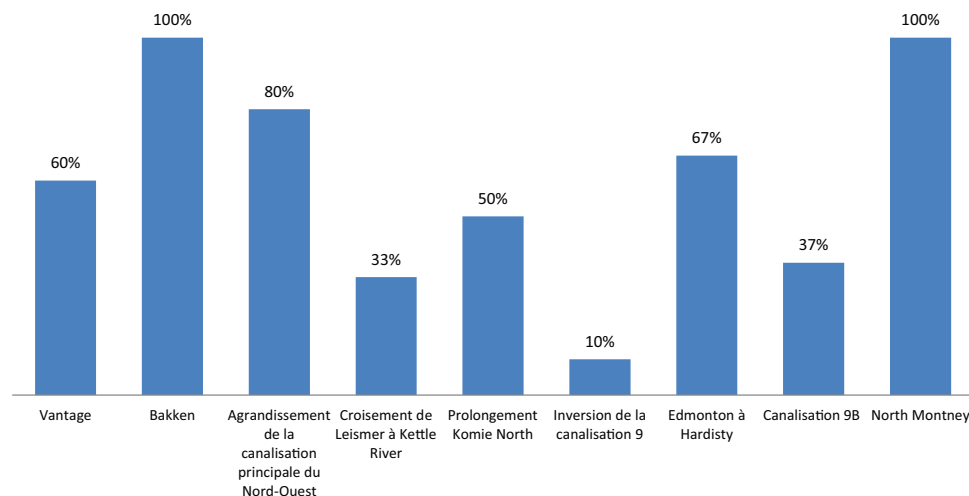
Le tableau 15 présente, pour les neuf audiences terminées, le nombre de demandes d'aide financière acceptées et le nombre de demandes comparativement à celui des intervenants qui ont participé à l'audience et qui avaient le droit de demander de l'aide financière. Les dates indiquent la période écoulée entre l'annonce de l'aide financière aux participants et la décision ou la recommandation de l'Office sur le projet proposé. Sur le total des intervenants qui avaient le droit de demander de l'aide financière, 45 % en ont reçu.

Tableau 15 : Nombre d'intervenants qui ont reçu de l'aide financière

| Projet | Nombre d'intervenants qui pouvaient demander de l'aide financière | Nombre de demandes d'aide financière | Nombre de montants d'aide financière accordée aux participants | Pourcentage des montants accordés par rapport au nombre d'intervenants admissibles à l'aide financière |
|--|---|--------------------------------------|--|--|
| Vantage 2010-2012 | 10 | 6 | 6 | 60 % |
| Bakken 2010-2011 | 8 | 12 | 8 | 100 % |
| Prolongement de la canalisation principale du nord-ouest 2011-2012 | 5 | 4 | 4 | 80 % |
| Croisement de Leismer à Kettle River 2011-2012 | 3 | 1 | 1 | 33 % |
| Prolongement Komie North 2011-2013 | 2 | 2 | 1 | 50 % |
| Inversion de la canalisation 9 2011-2012 | 30 | 3 | 3 | 10 % |
| Edmonton à Hardisty 2013-2014 | 3 | 4 | 2 | 67 % |
| Canalisation 9B 2013-2014 | 30 | 17 | 11 | 37 % |
| North Montney 2013-2015 | 8 | 9 | 8 | 100 % |
| Total | 99 | 58 | 44 | |

Il n'y a toutefois pas de tendance distincte qui se dégage au niveau des intervenants admissibles qui ont reçu de l'aide financière au fil des ans, comme le démontre la figure 9.

Figure 9 : Pourcentage des intervenants admissibles à l'aide financière qui en ont reçu



Comme il a déjà été mentionné, les demandes d'aide financière proviennent en majorité de groupes autochtones, et le tableau 16 ci-dessous illustre davantage la situation. Le nombre de groupes autochtones ayant demandé de l'aide financière a tendance à être inférieur au nombre de groupes, selon le BGGP et l'Office, susceptibles d'être touchés par des projets. Dans l'ensemble, toutefois, les groupes autochtones représentent habituellement 100 % des demandes présentées au cours des premières années du PAFP.

Tableau 16 : Financement accordé aux groupes autochtones et participation de ceux-ci aux 9 audiences terminées

| | Nombre |
|---|--------|
| Nombre de demandes d'aide financière reçues ^a | 40 |
| Nombre de montants accordés | 32 |
| Nombre de montants accordés signés | 26 |
| Nombre de groupes autochtones susceptibles d'être touchés par les projets selon le BGGP et l'Office | 180 |
| Nombre d'intervenants autochtones qui ont participé ^b | 40 |
| Nombre d'auteurs autochtones d'une lettre de commentaires qui ont participé | 9 |

Remarque :

^a Une des demandes représente plusieurs groupes..

^b Inclut ceux qui se sont retirés officiellement.

3.2.2.2 Participation des intervenants qui ont reçu de l'aide financière

Constatations et éléments de preuve à l'appui

La plupart des demandeurs qui ont reçu de l'aide financière l'ont utilisée.

Des participants indiquent qu'ils n'auraient pas pu participer sans l'aide financière reçue du programme [5/6]. Ces cinq participants qui ont reçu de l'aide financière déclarent avoir soumis des éléments de preuve oralement ou par écrit au cours de l'audience, mais ils n'étaient pas du même avis quant à l'efficacité avec laquelle ils ont pu se faire entendre et faire connaître leurs préoccupations. Trois croyaient avoir été efficaces ou relativement efficaces, deux ont déclaré ne pas s'être sentis efficaces et l'autre participant a déclaré ne pas le savoir. Des participants ont indiqué que l'avantage offert par les catégories de dépenses admissibles était positif ou n'a eu aucun effet. Ceux qui ont mentionné un effet positif ont laissé entendre que ce sont la représentation par des avocats, l'information fournie par des experts et les déplacements pour participer à l'audience qui les ont aidés, sans oublier la consultation communautaire, la collecte d'information et le versement d'honoraires.

La plupart des demandeurs qui ont obtenu de l'aide financière l'ont généralement utilisée de la manière indiquée au tableau 17 ci-dessous pour les neuf audiences terminées. Dans plusieurs cas, des demandeurs se sont retirés de l'audience après que leur demande a été approuvée et autorisée, ou on a mis fin à leur aide financière parce qu'ils n'ont pas participé à l'audience. Parfois, les bénéficiaires n'ont pas soumis de facture finale. Voici un résumé :

- 75 % des demandes ont été acceptées.
- Il y a eu paiement dans le cas de 87 % des accords signés.
- 30 % du montant demandé a été accordé.
- 95 % des montants accordés ont été signés.
- 86 % des montants accordés signés ont été versés

Tableau 17 : Aperçu des 9 audiences terminées

| | | | | |
|--------|-----------------|-------------------|--------------------------------|--------------------|
| Nombre | Demands | Demands acceptées | Accords de contribution signés | Montants attribués |
| | 58 | 44 | 38 | 33 |
| \$ | Montant demandé | Montant accordé | Accords de contribution signés | Montant versé |
| | 3 452 838 | 1 033 095 | 973 645 | 840 283 |

3.3 Efficience et rentabilité

La *Politique du SCT sur l'évaluation* (2009) définit l'efficience et la rentabilité. L'efficience s'entend de la mesure dans laquelle les ressources sont utilisées de façon à produire des extrants à un coût minimum. La rentabilité consiste à utiliser le minimum de ressources (coût) pour produire les résultats escomptés.

L'Office est tenu d'offrir un programme d'aide financière aux participants et il n'y a pas de solution de rechange pour le moment. L'évaluation de l'efficacité et de la rentabilité visait avant tout à obtenir et analyser des données de mesure du rendement afin d'examiner le caractère optimal de l'utilisation des ressources et des aspects possibles à améliorer.

Questions d'évaluation de cette section :

5a : Le PAFP est-il réalisé avec efficacité comparativement à des programmes semblables? Y a-t-il des façons d'améliorer la prestation du programme?

5b : Les ressources du PAFP (personnel affecté et comité d'examen de l'aide financière) sont-elles appropriées ou adéquates pour offrir le programme?

3.3.1 Efficacité de la prestation du programme

Constatations et éléments de preuve à l'appui

L'efficacité du programme s'est améliorée avec le temps, mais il est possible d'en simplifier l'administration.

Au sens de la *Directive du SCT sur les paiements de transfert* (2008), l'efficacité s'entend des paiements qu'il est possible de traiter rapidement du fait que les documents justificatifs demandés sont seulement ceux qui sont nécessaires et suffisants.

Des parties prenantes externes indiquent dans leurs commentaires qu'un effort administratif moyen à élevé s'impose en ce qui concerne le processus du PAFP en général. Plus particulièrement, le traitement des demandes d'aide et de remboursement prend plus de temps, et les paiements peuvent être plus lents que prévu. Des parties prenantes externes laissent entendre que les formulaires de demande de remboursement pourraient être plus clairs et que des exemples plus nombreux de frais admissibles et de niveaux de coût aideraient aussi.

Des parties prenantes internes ont aussi formulé des commentaires sur la prestation et le processus du PAFP. Presque la moitié des répondants sont d'avis que l'administration du PAFP s'est améliorée au cours des dernières années et ceux de l'autre moitié n'en étaient pas certains. Un répondant a signalé que la mise en œuvre du PAFP par l'Office est efficace. Quelques-uns ont laissé entendre que jusqu'à maintenant, le fait de restreindre le PAFP aux audiences orales a empêché le comité d'audience de choisir le format optimal de l'audience – qui, dans certains cas, est un processus écrit. En choisissant l'audience orale, le comité a pu s'assurer que l'aide financière aux participants serait disponible. À la suite des changements apportés récemment au mandat pour y inclure d'autres audiences en plus du volet oral, la question sera probablement résolue.

Des parties prenantes internes ont aussi laissé entendre qu'on pourrait rendre l'aide financière disponible plus tôt dans le processus afin que les participants sachent qu'ils auront accès à de l'aide financière pour se préparer en vue de l'audience. Avec le nouveau mandat, les activités admissibles bénéficieront toutefois d'une aide financière à compter de la date à laquelle l'entreprise dépose sa demande au lieu de la date de signature de l'accord de contribution. Ce changement pourrait faire une différence, mais le demandeur doit toujours obtenir le statut d'intervenant, qui n'est pas nécessairement accordé avant l'attribution de l'aide financière et la signature de l'accord de contribution.

Quelques parties prenantes ont aussi laissé entendre qu'on pourrait encourager les demandeurs à collaborer afin de réduire au minimum l'information en double, même si d'autres ont mentionné que cela pourrait être difficile ou irréaliste. D'autres commentaires généraux portent sur la gestion du rendement, et on a laissé entendre que les résultats escomptés du programme pourraient être mieux suivis et mesurés et que le processus d'audience devrait aider à évaluer cet aspect. La présente évaluation signale que dans le nouveau formulaire de demande d'aide financière, le demandeur doit fournir des suggestions afin d'améliorer le formulaire. Le guide de demande encourage les demandeurs à répondre afin d'aider l'Office à évaluer l'efficacité avec laquelle le programme atteint ses objectifs et à déterminer les aspects administratifs qu'il serait possible d'améliorer.

Gestion de l'information

Le PAFP a déterminé que le logiciel actuel de gestion du contenu (Système de gestion des dossiers, des documents et de l'information, ou SGDDI) que l'Office utilise de façon générale n'est pas optimal compte tenu de la nature du travail lié à l'administration d'un programme d'aide financière. La gestion de l'information prend du temps dans ce système qui n'a pas les outils nécessaires pour organiser facilement l'information par projet et demandeur pour compiler et analyser des données qualitatives ou quantitatives. Une analyse de la documentation du système actuel démontre que de multiples tentatives d'organisation et de suivi de l'information n'ont pas abouti. Le programme devrait disposer d'un meilleur outil de gestion, surtout qu'il s'attend à faire face à une demande croissante et, par conséquent, à un fardeau administratif qui s'alourdira.

Le PAFP a déjà reconnu qu'il s'agit là d'une occasion; il cherche à examiner la question et à établir un nouveau système de gestion du programme. Ce nouveau système facilitera la gestion des cas et améliorera le cheminement du travail, ce qui permettra au personnel du programme de mieux gérer la charge de travail et de suivre les données d'une façon pratique. Le système sera accessible uniquement au personnel du PAFP. Au cours de l'évaluation, il a été mentionné qu'une solution pilote avait été mise à l'essai et qu'une collaboration avait été établie avec d'autres services gouvernementales intéressés sur des façons d'appliquer en permanence la solution en question.

Repères comparatifs

Les buts et la conception des programmes d'aide financière aux participants à l'Office, à la CCSN et à l'Agence canadienne d'évaluation environnementale (ACEE) se ressemblent. Ceux qui connaissent le Programme d'aide financière aux participants de l'Office ne maîtrisent pas nécessairement les détails ou les résultats de ces autres programmes pour en tirer des conclusions sur l'efficacité du PAFP par rapport à celle des programmes d'aide financière de la CCSN et de l'ACEE.

L'ACEE a un programme d'aide financière aux participants depuis 1990 et l'a évalué pour la première fois en mars 2009. Sa deuxième évaluation est en cours en 2015. La CCSN a été autorisée à lancer un programme d'aide financière aux participants en même temps que l'Office et a évalué son programme en 2015.

La CCSN a procédé à une analyse comparative pour son évaluation récente qui a porté sur les exercices 2011-2012 à 2013-2014. La CCSN calcule, pour les trois organismes, l'aide financière accordée (extrant) par équivalent temps plein (ETP) comme mesure d'efficacité, ce qui fait que le nombre plus élevé de bénéficiaires par ETP du programme indique une plus grande efficacité. La Commission a constaté que les niveaux d'efficacité des trois organismes se comparaient. Les calculs de la CCSN étaient basés sur deux ETP à l'Office.

L'évaluation du programme de l'Office tient toutefois compte du fait qu'un ETP est financé par le PAFP et que le second est financé par le Secteur des demandes; c'est pourquoi on peut aussi effectuer des calculs d'efficacité basés sur un ETP. Il importe aussi de signaler que d'autres membres du personnel participent au traitement des demandes et à l'attribution de montants, mais ne bénéficient pas de l'appui direct du budget du PAFP (p. ex., archives, salle du courrier et services financiers). Il y a un autre facteur dont il faut tenir compte, soit le fait que du temps et des efforts sont consacrés à l'étude des demandes (y compris l'examen par le CEAF) même si elles n'aboutissent pas à un accord de contribution ou si l'entreprise annule le projet avant l'audience.

Afin d'établir une comparaison avec la CCSN, qui a examiné une période plus brève entre les exercices 2011-2012 et 2013-2014, on a extrait, pour l'Office, les chiffres requis correspondant à cette période seulement afin d'établir la comparaison illustrée au tableau 18 ci-dessous.

Tableau 18 : Comparaison entre la CCSN et l'Office³⁹

| Élément de comparaison pour les exercices 2011-2012 à 2013-2014 | CNSC | NEB |
|---|--------------|---------------|
| Effectif payé par le budget du programme | 1 ETP | 1 ETP |
| Valeur de l'aide financière disponible | 675 000 \$ | 3 990 000 \$ |
| Nombre de demandes | 43 | 76 |
| Valeur de l'aide financière demandée | 1 175 898 \$ | 16 003 002 \$ |
| Nombre de montants offerts | 38 | 39 |
| Valeur des montants offerts | 507 368 \$ | 1 647 315 \$ |
| Nombre d'accords de contribution signés | 38 | 39 |
| Valeur des accords de contribution signés | 507 368 \$ | 1 195 045 \$ |
| Valeur des montants versés | 474 731 \$ | 641 674 \$ |
| Nombre de montants versés | 38 | 28 |
| Frais d'EE | 31 214 \$ | 114 190 \$ |

En raison du calendrier du PAFP et du processus qui chevauche habituellement des exercices différents, les demandes d'aide financière peuvent être présentées au cours d'un exercice différent de celui pendant lequel l'accord de contribution est approuvé et signé. Cela explique la différence importante entre la valeur de l'aide financière demandée, accordée et versée.

³⁹ Les données provenant de la CCSN sont tirées du [Rapport d'évaluation du PFP](#) publié (octobre 2015) et confirmées auprès de son équipe d'évaluation.

Les données provenant du Secrétariat du Conseil du Trésor⁴⁰ qui figurent dans le tableau 19 ci-dessous montrent que l'ACEE dispose du budget le plus important pour le paiement de contributions et effectue le pourcentage le plus important des paiements par rapport à son budget comparativement à l'Office ou à la CCSN pour chaque exercice de 2012-2012 à 2013-2014 et dans l'ensemble. La CCSN a augmenté le montant des contributions chaque année tandis que celles de l'Office national de l'énergie ont varié parce qu'on a surestimé le budget des contributions au cours de l'exercice 2012-2013.

Tableau 19 : Comparaison des paiements de contribution par rapport au budget de l'ACEE, de la CCSN et de l'Office de 2011-2012 à 2013-2014

| Exercice | Contributions | Agence canadienne d'évaluation environnementale | Commission canadienne de la sûreté nucléaire | Office national de l'énergie |
|---|--|---|--|------------------------------|
| 2011-2012 | Budget total disponible pour les contributions | 5 769 000 \$ | 925 000 \$ | 1 366 195 \$ |
| | Paiements réels | 2 842 203 \$ | 86 252 \$ | 201 886 \$ |
| | Pourcentage du budget des contributions utilisé | 49 % | 9 % | 15 % |
| 2012-2013 | Budget total disponible pour les contributions | 4 769 000 \$ | 925 000 \$ | 4 340 067 \$ |
| | Paiements réels | 1 993 668 \$ | 105 602 \$ | 122 719 \$ |
| | Pourcentage du budget des contributions utilisé | 42 % | 11 % | 3 % |
| 2013-2014 | Budget total disponible pour les contributions | 3 606 668 \$ | 925 000 \$ | 2 114 067 \$ |
| | Paiements réels | 2 518 323 \$ | 282 878 \$ | 316 297 \$ |
| | Pourcentage du budget des contributions utilisé | 70 % | 31 % | 15 % |
| De 2011-2012 à 2013-2014 | Budget global | 14 144 668 \$ | 2 775 000 \$ | 7 820 329 \$ |
| | Total des paiements | 7 354 194 \$ | 474 732 \$ | 640 902 \$ |
| | Pourcentage du budget des contributions utilisé | 52 % | 17 % | 8 % |

3.3.2 Suffisance des ressources pour la prestation du programme

Constatations et éléments de preuve à l'appui

La charge de travail peut varier selon le nombre de possibilités d'aide financière en cours et le nombre de demandes à traiter.

⁴⁰ Information tirée du site Web [de l'Infobase du Conseil du Trésor](#). Consulté le 25 septembre 2015.

Le Programme d'aide financière aux participants dispose d'un budget modeste pour le personnel et prend en charge un gestionnaire à plein temps, tandis que le Secteur des demandes finance le poste de coordonnateur à plein temps afin d'assurer un personnel suffisant pour administrer le programme. Le poste de coordonnateur a connu un certain roulement au cours des cinq dernières années, ce qui, selon des parties prenantes internes, a compromis la continuité des connaissances relatives au programme. Certains ont signalé toutefois qu'un effort convergent vise maintenant à améliorer la documentation sur le processus, ce qui devrait aider à atténuer le risque découlant du roulement de personnel.

Le programme bénéficie aussi de l'appui du personnel des Finances de l'Office pour le traitement des paiements. Les employés des Finances estiment passer de 5 % à 10 % de leur temps à aider le PAFP, auquel ils attribuent la priorité dans leur travail. Ils peuvent traiter les demandes de paiement en deux ou trois jours avant de les transmettre à un autre service gouvernemental qui effectue directement le paiement aux bénéficiaires. Le roulement du personnel du programme a aussi une incidence sur les Finances, pour qui la formation en gestion financière du personnel du PAFP peut prendre du temps.

Des entrevues menées auprès des parties prenantes internes n'ont pas soulevé de préoccupations majeures au sujet du caractère adéquat ou approprié des ressources du PAFP, sauf pour reconnaître que la charge de travail varie selon l'étape du processus à laquelle en est le programme un jour donné d'une audience en particulier. Tout dépend aussi du nombre de possibilités d'aide financière en cours et du nombre de demandes. La charge de travail peut être imprévisible puisqu'il s'agit d'un programme mû par la demande. Des parties prenantes internes ont indiqué qu'il importe toutefois pour ceux qui œuvrent dans le cadre du PAFP d'avoir de la formation et de l'expérience relative aux programmes de paiements de transfert et à la gestion financière afin d'exécuter le programme de façon efficace.

Coûts de la prestation du programme

Le programme dispose d'un code que les employés peuvent utiliser pour consigner les heures de travail consacrées au programme. Il s'agit d'un moyen de suivre le niveau d'apport. Les données tirées du système TIME sont utiles pour l'analyse si le système est utilisé comme il se doit. Une étude des heures codées assignées au programme révèle toutefois que le code horaire n'est pas utilisé de façon uniforme et que le résultat représente au mieux une approximation. Le tableau 20 ci-dessous illustre les données disponibles selon l'exercice⁴¹.

Tableau 20 : Heures consacrées au PAFP

| | 2010-2011 | 2011-2012 | 2012-2013 | 2013-2014 | 2014-2015 | TOTAL |
|---------------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|---------------|
| ETP direct – Exploitation | - | 1 661 | 2 687 | 3 350 | 4 614 | 12 312 |
| ETP direct – Soutien | 110 | 193 | 79 | 147 | 471 | 1 000 |
| ETP direct – Conception | 1 704 | 592 | 102 | - | 249 | 2 647 |
| TOTAL | 1 814 | 2 246 | 2 868 | 3 497 | 5 334 | 15 759 |

⁴¹ Source : Données extraites du système TIME et organisées en catégories par le PAFP.

Au cours des cinq dernières années, 60 personnes ont codé du temps consacré au PAFP, pour un total de 15 759 heures. Le gros de ce temps a été consacré par des membres du personnel qui interviennent directement (coordonnateur du PAFP, directeur, gestionnaire et comité directeur). Le tableau n'inclut pas les heures facturées par le comité d'examen de l'aide financière pendant la même période (530 heures).

À l'origine, on s'attendait à ce que le Programme d'aide financière aux participants consacre au maximum 13 % de son enveloppe budgétaire totale à l'administration, poste constitué des salaires et des frais d'exploitation et d'entretien, de déplacement, de communications, de traduction, ainsi que des honoraires professionnels des membres du comité d'examen de l'aide financière. On s'attendait en outre à ce que les frais d'administration varient chaque année et puissent diminuer après la conception et le lancement du programme et que celui-ci aurait acquis davantage d'expérience. Comme l'aide financière pour une audience donnée peut être payée sur de multiples exercices et des frais d'administration peuvent être engagés au cours d'un exercice différent de celui où le paiement réel est effectué, il est difficile de calculer si le programme a atteint son objectif de 13 % en frais généraux. Le budget initial du programme prévoyait en moyenne 9 % pour les frais de personnel, d'exploitation et d'entretien, et 91 % en moyenne pour les contributions.

Les données relatives aux cinq dernières années du PAFP ont été obtenues des membres du personnel du programme et des Finances. Sans compter l'exercice 2010-2011 (parce qu'aucune contribution n'a été versée), les frais en personnel et en EE ont représenté de 24 % à 61 % du total des dépenses (40 % en moyenne) et les contributions ont constitué la tranche restante de 39 % à 76 % (60 % en moyenne) du total des dépenses figurant au tableau 21 ci-dessous.⁴² Les données indiquent donc que le programme a dépensé plus en frais d'administration annuels que prévu comparativement au niveau des contributions versées. L'écart est attribuable en partie à l'inclusion du poste de coordonnateur dans les dépenses réelles et, comme le signalent les membres du personnel, au fait que les contributions versées suivent le calendrier des audiences, ce qui fait qu'au moment de la clôture d'une audience, la plupart des paiements ont été effectués. Il se peut que les paiements soient effectués au cours d'un exercice autre que celui de la signature de l'accord de contribution, ce qui fait varier le niveau des contributions payées au cours de chaque exercice.

Tableau 21 : Coûts par rapport aux dépenses

| | 2011-2012 | 2012-2013 | 2013-2014 | 2014-2015 |
|---|-----------|-----------|-----------|-----------|
| Frais de personnel et d'EE par rapport aux dépenses totales | 34 % | 61 % | 40 % | 24 % |
| Contributions par rapport aux dépenses totales | 66 % | 39 % | 60 % | 76 % |

À partir des données fournies par les membres du personnel du programme et des Finances, l'évaluation a effectué d'autres calculs pour comprendre les coûts moyens du PAFP au cours des cinq dernières années :

- Le ratio des frais budgétés du programme sur le budget total a varié de 7 % à 12 %.
- Le ratio des frais du programme sur les enveloppes budgétaires s'est établi à 19 %.
- Le ratio des frais du programme sur la valeur des montants offerts (avant la signature des accords) a atteint 19 %. Le ratio atteint 20 % lorsqu'on le compare aux accords de contribution signés.

⁴² À noter que la présente évaluation exclut les régimes d'avantages sociaux des employés.

- Le ratio des frais du programme sur les contributions payées a atteint 53 % (à noter que des frais ont été engagés pour administrer le programme relativement à l'agrandissement du réseau de Trans Mountain, mais que les paiements sont toujours en cours pendant un exercice autre que celui au cours duquel ils ont été accordés).
- Dans l'ensemble, le budget en personnel et EE a été utilisé entièrement pour administrer le programme et a présenté quelques écarts d'un exercice à l'autre. Les frais d'EE ont respecté le budget au cours des trois premières années d'activité. Au cours des autres années plus récentes, les dépenses ont dépassé le montant prévu au budget, comme l'indique le tableau 22 ci-dessous. La part la plus importante des dépenses d'EE chaque année est attribuable habituellement aux honoraires des membres du comité d'examen de l'aide financière.

Tableau 22 : Budget EE utilisé pour administrer le programme à chaque exercice

| | Budget (\$) | | Dépenses réelles (\$) | |
|--------------|-------------------|---------------|-----------------------|--------------------|
| | EE y compris CEAF | EE | CEAF | Total des dépenses |
| 2010-2011 | 67 000 | - | 1 300 | 1 300 |
| 2011-2012 | 42 000 | 2 121 | 3 824 | 5 945 |
| 2012-2013 | 66 000 | 64 561 | 10 | 64 571 |
| 2013-2014 | 42 000 | 6 455 | 37 219 | 43 674 |
| 2014-2015 | 42 000 | 7 560 | 47 759 | 55 319 |
| TOTAL | 259 000 | 80 697 | 90 112 | 170 808 |

Tableau 23 : Nombre de demandes, de montants accordés et d'accords de contribution signés

| | Nombre de demandes | Nombre de montants accordés | Nombre d'accords signés |
|----------------|--------------------|-----------------------------|-------------------------|
| Total : | 157 | 120 | 103 |

- Au cours de la période de cinq ans visée par la présente évaluation, il y a eu au total 157 demandes d'aide financière portant sur 10 audiences. Les frais afférents aux salaires (2 postes) et aux dépenses d'EE totalisent 797 869,42 \$. Le traitement de chaque demande coûte donc en moyenne 5 082 \$.
- Par ailleurs, au cours des cinq dernières années, comme l'indique le tableau 23 ci-dessus, on a accordé au total 120 montants d'aide financière pour 10 audiences. Cela représente un coût de 6 649 \$ par montant accordé. Si on calcule le coût par accord de contribution signé pour 10 audiences, il en coûte, pour administrer le programme, 7 746 \$ par participant ayant reçu de l'aide financière. Ces calculs servent à démontrer que le traitement des demandes entraîne des frais même si les demandes n'aboutissent pas à une aide financière ou à la signature d'accords.

Publicité

Le personnel des communications de l'Office crée le plan général de publicité pour une audience, ce qui inclut l'aide financière aux participants. Le Bureau de la secrétaire approuve le budget de publicité. Pour placer des annonces, il faut l'approbation des Services de gestion conformément à la *Loi sur la gestion des finances publiques* (article 52). L'Office est chargé de suivre les frais de publicité et d'en faire rapport par l'entremise du Système gouvernemental d'information de gestion de la publicité (GES PUB). Les employés ont mentionné que le suivi des frais réels de publicité pour le PAFP a commencé au cours de l'exercice précédent. Ils ont précisé que l'analyse des données antérieures sur l'affectation des frais de publicité au PAFP par rapport à d'autres frais de publicité relatifs aux audiences constituerait un processus lourd puisque ces renseignements ne sont pas facilement disponibles. À l'avenir, ils suivront la publicité plus en détail pour appuyer les analyses au besoin.

La présente évaluation a porté sur les données actuellement disponibles qui déterminent les frais de publicité du PAFP et a révélé qu'au cours de l'exercice 2014-2015, le coût réel de la publicité relative au PAFP aurait dépassé de 200 % le budget d'EE du programme. Cette affirmation appuie l'observation de membres du personnel, soit que les frais de publicité du PAFP demeurent un élément des frais totaux des audiences parce que le budget d'EE du programme est limité.

Des employés suggèrent néanmoins de suivre la publicité sur le PAFP et d'en rendre compte dans le budget du programme plutôt que dans le budget global de l'audience. Cela permettrait au personnel du PAFP d'avoir accès directement aux données et de produire ses communiqués sur le PAFP plus tôt au lieu d'attendre l'autorisation du plan de publicité global d'une audience, et lui permettrait aussi de suivre et d'analyser l'efficacité du processus de publicité.

Comité d'examen de l'aide financière

Le comité d'examen de l'aide financière (CEAF) est aussi financé à même le budget du PAFP et a commencé par accorder une indemnité quotidienne de 500 \$ pour les six premières audiences admissibles. En 2013, le montant a été porté à son niveau actuel de 1 000 \$ par jour (proportionnel au nombre d'heures). Le programme n'a pas pu produire de document justifiant ce changement, mais plusieurs membres du personnel ont mentionné qu'il aurait pu reposer sur une comparaison avec les tarifs payés à d'autres consultants du gouvernement ou sur la rétroaction des membres du comité.

En 2012-2013, le PAFP a consacré une partie de son budget au recrutement de membres pour son comité externe d'examen de l'aide financière. Les frais consacrés à la publicité dans les journaux ont totalisé environ 30 000 \$. Des entrevues menées auprès de membres du comité d'examen de l'aide financière indiquent que quelques-uns seulement ont appris l'existence de cette possibilité par la publicité et qu'ils ont été informés plutôt par leur réseau.

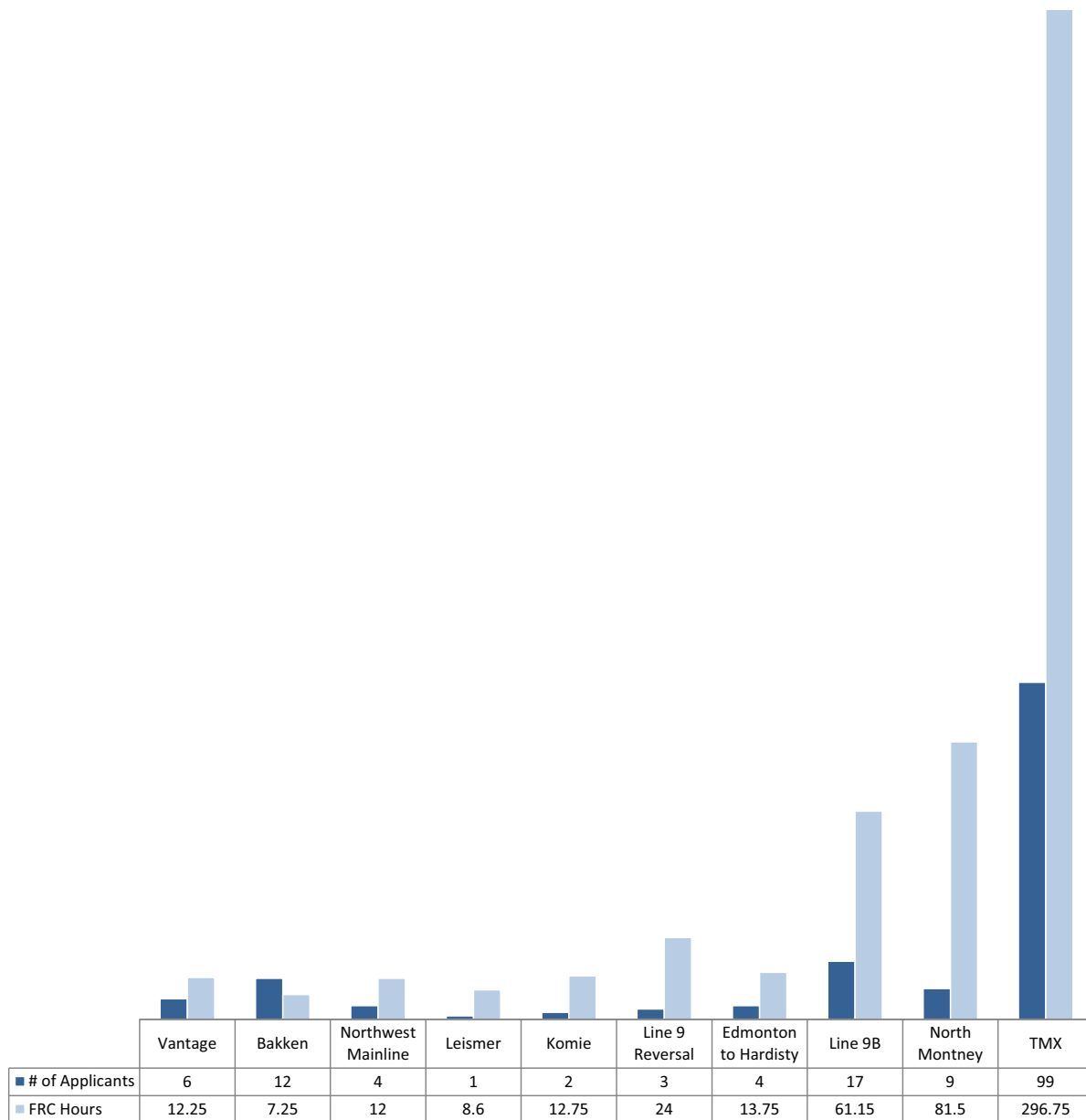
Des l'initiation du PAFP, un comité d'examen de l'aide financière a été requis pour étudier les demandes afin d'atténuer le risque de partialité. Le nouveau mandat du programme (juin 2015) précise maintenant qu'il peut recourir à un comité d'examen de l'aide financière pour évaluer les demandes. Les employés appuient le recours à un comité indépendant qui recommande des montants d'aide financière, mais la coordination des activités d'un comité externe peut prendre du temps étant donné surtout l'augmentation du nombre de demandes à étudier par rapport à l'enveloppe d'aide financière limitée. Les membres du comité d'examen de l'aide financière trouvent aussi qu'il peut être difficile d'accorder de l'aide financière en continu au lieu d'attendre que toutes les demandes soient arrivées pour procéder ainsi à une évaluation et à une affectation éclairées. Des employés ajoutent qu'ils ont déjà simplifié le travail que doit effectuer le CEAF grâce aux plafonds d'aide accordée par demandeur ou par groupe fixés récemment.

On a aussi évalué les factures et les paiements effectués aux membres du CEAF. Ces derniers reçoivent une lettre de nomination indiquant pour quelle audience ils doivent évaluer des demandes d'aide financière. La lettre précise l'indemnité quotidienne et les autres frais (comme les déplacements) qui seront remboursés le cas échéant. Le programme a ajouté très récemment la valeur estimative de l'entente conclue avec les membres du CEAF. Les membres doivent soumettre des factures décrivant en détail la nature de leur travail et le temps qu'ils y ont consacré pour demander le paiement de leurs honoraires professionnels. Comme on l'a déjà signalé, l'indemnité quotidienne a doublé, passant de 500 \$ à 1 000 \$, au cours de l'exercice 2013-2014. Pour les 10 audiences examinées dans le contexte de la présente évaluation, le temps moyen consacré par le CEAF s'est établi à environ 3,4 heures par demande mais a varié en moyenne de 0,6 à 9,1 heures. La figure 10 ci-dessous illustre la variation et la plage des heures consacrées par le CEAF à chaque projet

L'étude de chaque demande coûte en moyenne de 40 \$ à 1 207 \$ par membre du comité, ce qui représente une moyenne de 418 \$ par demande. Cette plage des frais par membre peut s'expliquer par la variation du nombre d'heures. Au moins deux et parfois trois membres de l'extérieur ont été affectés à la plupart des possibilités de financement. On a remarqué des cas où un membre d'un CEAF a facturé plus de trois fois plus d'heures qu'un autre membre pour l'examen de la même possibilité d'aide financière. On n'a toutefois pas cherché, dans le contexte de la présente évaluation, à trouver les explications possibles à cet égard, car le personnel du PAFP a changé depuis et rien n'indique que le programme a analysé le CEAF et les tendances des frais ou de l'effort.

Quelque 95 822 \$ ont été consacrés au CEAF (30 212 \$ en publicité pour recruter les membres du CEAF au cours de l'exercice 2012-2013, et 65 610 \$ en honoraires professionnels pour les 10 audiences visées par l'évaluation). Ce montant représente 2,3 % de l'aide financière totale accordée et environ 2,4 % de la valeur des accords de contribution signés.

Figure 10 : Heures consacrées par le CEAF à l'étude de demandes



Les audiences qui ont finalement eu lieu par écrit ou annulées par la société ont entraîné du travail administratif. Il y aurait aussi eu, en 2014-2015, des frais administratifs liés aux audiences en cours ou à de l'aide financière qui n'a pas été attribuée ou payée au cours de la période visée par la présente évaluation.

Le programme a déterminé qu'il serait possible de réévaluer comment il utilise le comité externe d'examen de l'aide financière, compte tenu plus particulièrement des changements apportés récemment à la conception du programme.

Les tableaux 24 et 25 ci-dessous résument les montants demandés par demande et le montant accordé respectivement, y compris le pourcentage que chaque plage représente par rapport au nombre total de demandes ou de montants accordés. Les tableaux portent sur 10 audiences (Vantage à TMX).

Tableau 24 : Structure de 157 demandes liées à 10 audiences

| Montant | Nombre de demandes | Pourcentage du montant total demandé |
|-------------------|--------------------|--------------------------------------|
| Moins de 10 k\$ | 11 | 7,0 % |
| 10 k\$ à 24,9 k\$ | 25 | 15,9 % |
| 25 k\$ à 49,9 k\$ | 24 | 15,3 % |
| 50 k\$ à 74,9 k\$ | 18 | 11,5 % |
| Plus de 75 k\$ | 79 | 50,3 % |

Tableau 25 : Structure de 120 montants accordés pour 10 audiences

| Montant | Nombre de montants accordés | Pourcentage du montant total accordé |
|-------------------|-----------------------------|--------------------------------------|
| Moins de 10 k\$ | 36 | 30,0 % |
| 10 k\$ à 24,9 k\$ | 24 | 20,0 % |
| 25 k\$ à 49,9 k\$ | 43 | 35,8 % |
| 50 k\$ à 74,9 k\$ | 6 | 5,0 % |
| Plus de 75 k\$ | 11 | 9,2 % |

Ces données montrent que dans 50 % des cas, on a demandé plus de 75 000 \$, mais 9 % seulement des demandeurs ont reçu ce montant ou plus. Les demandeurs ont habituellement reçu moins que ce qu'ils ont demandé. L'écart peut être attribuable au fait que la demande d'aide financière comportait des activités non admissibles, au nombre plus élevé de demandes d'aide financière en regard d'une enveloppe d'aide financière limitée, ce qui réduit le montant disponible dans chaque cas. Le CEAF étudie chaque demande et, comme l'indique le guide d'aide financière du programme, évalue les aspects suivants⁴³:

- admissibilité du demandeur;
- intérêt du demandeur relativement au projet;
- probabilité que le projet ait des répercussions sur le demandeur;
- importance de la participation du demandeur au processus d'audience;
- réalisation des mêmes travaux par quelqu'un d'autre;
- caractère raisonnable des coûts indiqués;
- autres sources de financement pour le demandeur;
- priorité (haute, moyenne, basse) des dépenses envisagées

⁴³ L'évaluation repose sur la version 2010 du [guide d'aide financière du programme](#). La version mise à jour en 2014 du guide présente cette liste un peu différemment et mentionne aussi l'importance de l'information à valeur ajoutée.

Après son examen, le CEAF résume brièvement les motifs de sa recommandation dans son rapport à l'Office. Les données démontrent que le CEAF accorde habituellement l'enveloppe d'aide financière complète et recommande le montant dans chaque cas particulier, qui est toujours inférieur à celui de la demande. Au cours des cinq dernières années du PAFP, l'aide financière demandée a presque toujours dépassé l'enveloppe. Les demandes ont représenté environ 3,45 millions de dollars au cours des neuf dernières audiences terminées, mais on a attribué seulement 1,03 million de dollars provenant d'enveloppes budgétaires totalisant 1,24 million de dollars. L'écart entre le montant demandé et celui qui est attribué s'établit à 2,42 millions de dollars.

Comme il a déjà été mentionné, il y a probablement plusieurs facteurs qui contribuent à cet écart important entre le montant demandé et celui qui est accordé. Par exemple, la demande d'aide financière peut être inférieure au montant de l'enveloppe budgétaire prévue pour une audience donnée. Comme l'indique le tableau 26 ci-dessous, dans le cas de deux audiences, le montant total demandé n'a pas atteint celui de l'enveloppe de l'aide financière. Après que le CEAF a étudié les demandes, le montant accordé était encore moins élevé. Un autre facteur qui pourrait jouer est le niveau d'expérience des demandeurs dans la présentation de leur demande et l'incertitude quant à la façon de calculer les frais prévus, ou les activités proposées pourraient ne pas être admissibles selon le programme ou le CEAF. Un autre facteur (qui a changé depuis) a été l'absence de plafond de l'aide financière individuelle ou collective pour guider l'évaluation que fait le demandeur des dépenses proposées et du montant total demandé.

Tableau 26 : Comparaison des demandes d'aide financière à l'enveloppe

| Projet | Enveloppe de l'aide financière (\$) | Aide financière demandée (\$) | Pourcentage de l'écart entre le montant demandé et l'enveloppe |
|--|-------------------------------------|-------------------------------|--|
| Vantage | 175 000 | 332 998 | 90 % |
| Bakken | 75 000 | 648 512 | 765 % |
| Agrandissement de la canalisation principale du Nord-Ouest | 50 000 | 86 230 | 72 % |
| Croisement de Leismer à Kettle River | 50 000 | 30 000 | -40 % |
| Prolongement Komie North | 75 000 | 64 000 | -15 % |
| Inversion de la canalisation 9 | 165 000 | 172 166 | 4 % |
| Edmonton à Hardisty | 200 000 | 329 900 | 65 % |
| Canalisation 9B | 200 000 | 752 372 | 276 % |
| North Montney | 250 000 | 1 036 659 | 315 % |
| Total partiel : | 1 240 000 | 3 452 838 | 178 % |
| Agrandissement du réseau de Trans Mountain | 3 000 000 | 24 274 545 | 709 % |
| Total : | 4 240 000 | 27 727 382 | 554 % |

La demande d'aide financière demeure beaucoup plus élevée que le niveau de l'aide disponible, mais pour conclure que l'évaluation du CEAF réduit les coûts, il faudrait aussi tenir compte du fait que les modalités du programme obligent un comité d'examen de l'aide financière à évaluer les demandes en fonction de certains critères et coûts admissibles avant de recommander de l'aide financière. Il est aussi difficile de conclure si le nombre de montants accordés ou l'importance de l'aide ont, sur le programme, un effet tel que des chiffres et des montants plus élevés obligerait le programme à consacrer plus de temps et d'effort à la gestion et à la surveillance. Il est plus probable qu'il existe un lien direct entre le nombre de demandes ou le nombre de possibilités d'aide financière simultanées et une augmentation de l'effort déployé par le programme puisque chaque demande est traitée par le programme et évaluée par le CEAF.

Mise en œuvre du nouveau mandat

Le nouveau mandat (2015) instaure aussi des changements pouvant modifier la demande qui vise les ressources du programme. L'aide financière aux participants n'est plus limitée aux audiences orales; elle est accordée aussi pour les audiences publiques par écrit portant sur des installations et pour l'évaluation environnementale de projets désignés par la LCEE 2012 qui sont réglementés par la *Loi sur les opérations pétrolières au Canada* et de projets non assujettis à une audience publique aux termes de l'article 24 de la *Loi sur l'Office national de l'énergie*, mais pour lesquels le public doit participer à une évaluation environnementale selon la LCEE 2012.

Des réunions avec des parties prenantes internes révèlent qu'il reste du travail à faire pour mettre en œuvre les changements proposés par le nouveau mandat. Le programme continue d'évaluer les calendriers relatifs à l'annonce d'aide financière, d'établir des dates limites et de déterminer comment un comité d'examen de l'aide financière fonctionnera à la suite de ces changements.

4 CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

Dans l'ensemble, il est évident que le programme connaît des périodes de croissance et de mise au point à mesure qu'il acquiert de l'expérience et des connaissances. Nous présentons ici les conclusions de l'évaluation basées sur les constatations présentées à la section 3, ainsi que des recommandations basées sur cette analyse. Certaines des recommandations portent sur plus d'une question de l'évaluation de base.

4.1 Démonstration de la pertinence

D'après les éléments de preuve présentés à la section 3.1, le Programme d'aide financière aux participants est harmonisé avec les rôles, responsabilités et priorités du gouvernement fédéral, ainsi qu'avec les priorités du gouvernement et le mandat, le résultat stratégique et les priorités de l'Office national de l'énergie. Le PAFP répond toujours à un besoin, principalement à raison de la *Loi sur l'Office national de l'énergie et de la Loi canadienne sur l'évaluation environnementale* (2012).

4.2 Démonstration de l'efficacité : réalisation des résultats escomptés

Le modèle logique créé pour cette évaluation reposait sur la description du programme tirée de la présentation de 2010 sur le PAFP. Une étude du cadre initial de gestion du rendement révèle des lacunes dans la collecte et l'analyse des données.

L'évaluation porte sur les résultats immédiats et intermédiaires fixés pour le programme au moment de son lancement, mais à cause des commentaires des parties prenantes et des processus limités de collecte et d'analyse de l'information, il est difficile de conclure entièrement si l'aide financière du PAFP de l'Office aide le public et les groupes autochtones à participer adéquatement aux audiences orales. Il sera donc plus difficile d'évaluer à l'avenir si le PAFP a atteint son résultat final. Cette constatation est importante étant donné les changements apportés en juin 2015 au mandat du programme, et pour déterminer le nouveau modèle logique du programme et le cadre de gestion du rendement.

Le programme a amélioré et mis à jour récemment ses documents sur le processus. Une étude de l'intégration du PAFP dans le processus global des audiences montre toutefois que les échéances et les jalons clés ont varié au cours des cinq dernières années. Les commentaires de parties prenantes indiquent que des processus distincts de demande de participation (DP) et de demande d'aide financière prêtent à confusion et pourraient être plus efficaces si on les combinait ou si les échéances étaient rajustées en fonction d'autres processus administratifs liés à l'audience. La confusion causée par les modifications du processus d'aide financière qui ne sont pas diffusées sur-le-champ ou avant le changement préoccupe aussi.

Recommandation n° 1 : Pour donner suite au nouveau mandat (juin 2015), il est recommandé d'élaborer un modèle logique et des mesures de rendement correspondantes qui sont précises, mesurables, atteignables, pertinentes et opportunes. Les mesures de rendement devraient être constamment suivies et faire l'objet de rapports. Le programme devrait aussi établir une façon de surveiller la conformité des accords de contribution aux conditions prévues (p. ex., livrables du bénéficiaire).

Recommandation n° 2 : Il est recommandé que les employés affectés au PAFP et aux audiences conjuguent leurs efforts pour évaluer les échéances du processus d'audience et les principaux livrables afin de réaliser des économies et de mieux planifier le PAFP et la DP. L'intégration, dans la mesure du possible, des échéances du PAFP et de la DP dans le processus d'audience et l'uniformité de l'échelonnement des activités aideraient à faire en sorte que le Programme d'aide financière soit équitable, opportun, accessible et transparent.

Le PAFP collabore avec d'autres secteurs d'activité de l'Office pour diffuser de l'information sur le programme. Le site Web sert à diffuser de l'information sur les possibilités d'aide financière courantes, le personnel de la participation présente de l'information au public et aux groupes autochtones, et on utilise la publicité dans les journaux comme moyen de lancer une possibilité d'aide financière. Le personnel des Finances, des Demandes et des Communications joue un rôle essentiel dans la prestation du PAFP; il est donc essentiel pour réaliser le programme que tous comprennent les processus partagés.

Recommandation n° 3 : Il est recommandé que le PAFP collabore continuellement avec d'autres secteurs (p. ex., Demandes, Communications et Finances) pour décrire leurs processus communs et de maintenir à jour les documents internes et externes portant sur le PAFP afin que le programme soit accessible et diffusé de façon uniforme au personnel interne et au public. Il importe de bien diffuser et coordonner l'information puisque le programme a besoin de l'assistance et des conseils d'autres services internes de l'Office. En outre, les changements fréquents apportés à la conception du programme exigent la diffusion d'information claire et uniforme au personnel et au public

Les parties prenantes appuient les objectifs du PAFP et leurs commentaires indiquent que l'aide financière peut compenser le coût de la participation aux audiences de l'Office. Au cours des cinq dernières années, le nombre des demandes a varié, mais la plupart des bénéficiaires utilisent l'aide reçue.

Le PAFP annonce chaque possibilité d'aide financière dans les journaux. Comme la publicité est financée en dehors du budget du PAFP et gérée par le personnel des communications, il n'y a pas d'analyse de l'efficacité de la publicité et de ses avantages

Recommandation n° 4 : Il est recommandé que le PAFP évalue sa responsabilité dans l'établissement du budget et la gestion de ses frais de communication, et qu'il examine sa façon de déterminer avec quelle efficacité il atteint les groupes de participants admissibles. Les communications (y compris la publicité) représentent un coût indirect d'exploitation du programme et il importe d'évaluer diverses façons d'assurer que les ressources sont suffisantes et utilisées d'une façon qui ajoute de la valeur au programme et contribue à atteindre ses objectifs.

4.3 Démonstration d'efficience et de rentabilité

Le PAFP a recours aux services d'un comité externe d'examen de l'aide financière depuis cinq ans pour étudier les demandes et recommander l'octroi d'aide financière. Le programme a révisé récemment son mandat (juin 2015) et il n'est plus obligatoire de recourir à un CEAF

Recommandation n° 5 : Il est recommandé que PAFP documente sa façon de déterminer comment il utilise un comité d'examen de l'aide financière (CEAF) de l'extérieur. Cette ligne directrice devrait comporter des règles claires afin de garantir que le programme et le processus servant à évaluer les demandes et recommander de l'aide financière sont prévisibles, transparents et équitables. En élaborant une approche, le programme pourrait évaluer le niveau d'effort et de coût nécessaire pour coordonner un CEAF et déterminer quand il pourrait être rentable de recourir à un tel comité.

Le programme n'utilise pas une plateforme électronique utile de gestion de programme, ce qui impose un fardeau administratif interne et risque de produire des archives et des données incomplètes et inexactes.

Recommandation n° 6 : Il est recommandé que le programme améliore encore davantage les efficiences dans l'ensemble de son processus en mettant en œuvre un système unique et centralisé de collecte, d'analyse et de déclaration de renseignements portant sur des projets en particulier et sur l'ensemble du programme. Un tel système pourrait aussi améliorer le cheminement du travail, le contrôle et la documentation du programme.

Lorsque le PAFP a été créé en 2010, le budget a été établi pour les exercices 2011-2012 à 2014-2015 et par la suite. Le budget reposait sur l'information et les processus d'audience de l'Office disponibles à l'époque. Le budget établi pour le programme en 2010 ne tient pas compte des modifications apportées à la loi ni de l'application étendue du PAFP à la suite du nouveau mandat mis en œuvre en juin 2015. L'utilisation non uniforme des feuilles de temps portant sur le travail relatif au PAFP entrave en outre la capacité d'analyser tout le temps du personnel qui contribue au programme et d'en rendre compte.

Recommandation n° 7: Il est recommandé que le Programme d'aide financière aux participants utilise les données disponibles pour suivre et surveiller le niveau des contributions requises, ainsi que les frais indirects (y compris tous les rôles indispensables à l'exécution du programme). Le suivi et la surveillance de tous les frais directs et indirects permettront au programme de mieux évaluer ses besoins financiers au fil du temps.

Annexe 1 : Modèle logique du Programme d'aide financière aux participants

| | | | |
|---|--|---|--|
| Objectif final du PAFP | L'aide financière aux participants aide le public, y compris les peuples autochtones, à participer réellement aux audiences orales tenues aux termes de l'article 24 de la <i>Loi sur l'Office national de l'énergie</i> . | | |
| Résultats intermédiaires du PAFP | Les demandeurs qui ont reçu de l'aide financière aux participants participent aux audiences orales. | | |
| | Le programme aide le public à participer adéquatement aux audiences orales. | | |
| | Le programme aide les Autochtones à participer adéquatement aux audiences orales. | | |
| Résultats immédiats du PAFP | Les parties prenantes internes œuvrent en fonction des objectifs du programme et disposent de l'information dont elles ont besoin. | | |
| | Sensibilisation du public à l'aide financière offerte par le programme pour les audiences admissibles. | | |
| | Programme accessible, opportun, équitable et transparent | | |
| Extrants du PAFP | Élaboration du programme <ul style="list-style-type: none"> • Mandat du PAFP • Processus, outils et documentation internes • Communications, outils et documents externes • Examen, vérification et rapports d'évaluation • Rapports du comité d'examen des demandes d'aide financière | Administration du programme <ul style="list-style-type: none"> • Enveloppes d'aide financière pour les audiences • Avis d'aide financière / Publicité • Recommandations du comité d'examen de l'aide financière • Décisions sur l'aide financière • Accords de contribution • Rapports sur l'aide financière | Gestion du programme <ul style="list-style-type: none"> • Paramètres de rendement • Rapports financiers • Divulgence proactive trimestrielle des contributions de plus de 25 k\$ • Notes d'information • Présentations à des auditoires internes et externes |
| Intrants du PAFP | Autorités <ul style="list-style-type: none"> • Article 16.3 de la <i>Loi sur l'Office national de l'énergie</i> • <i>Alinéa 58(1)a) de la Loi canadienne sur l'évaluation environnementale (2012)</i> • Politique du CT sur les paiements de transfert | Information reçue des demandeurs/bénéficiaires <ul style="list-style-type: none"> • Formulaire de demande du PAFP • Formulaires de demande de remboursement • Correspondance • Demande de réexamen • Plaintes | Ressources affectées <ul style="list-style-type: none"> • Financement – Contributions • Financement – Salaires • Financement – EE • Temps consacré par le personnel au PAFP (ETP) |

Annexe 2 : Historique du Programme d'aide financière aux participants

| Exercice | Activité | Description |
|----------|---|---|
| 1995 | Demande de RNCan | Demande d'examen et de rapport sur les possibilités d'aide financière pour les intervenants |
| 1996 | Rapport de l'Office | Rapport à RNCan sur les options de programme |
| 2010 | Article 16.3 ajouté à la <i>Loi sur l'Office national de l'énergie</i> | L'Office peut établir un programme d'aide financière aux participants. |
| 2010 | Nouveau mandat du PAFP | Approbation de la mise en œuvre du PAFP |
| 2010 | Lancement du PAFP | Annnonce de l'aide financière aux participants pour la première audience admissible |
| 2012 | Entrée en vigueur de la LCEE 2012 | L'Office est l'autorité responsable des projets désignés par la <i>Loi sur l'Office national de l'énergie</i> ou la <i>Loi sur les opérations pétrolières au Canada</i> . L'Office doit veiller à ce que toute partie intéressée ait l'occasion de participer à l'évaluation environnementale du projet désigné. L'Office doit aussi établir à cette fin un programme d'aide financière aux participants. |
| 2012 | Article 55.2 ajouté à la <i>Loi sur l'Office national de l'énergie</i> | L'Office <u>doit</u> entendre les personnes qui sont touchées directement par le projet et <u>peut</u> entendre celles qui possèdent des renseignements pertinents ou une expertise appropriée. La <i>Loi sur l'Office national de l'énergie</i> ajoute aussi une date limite pour l'évaluation des demandes portant sur une audience orale (15 mois après que l'Office a déterminé que la demande est complète). |
| 2012 | Lancement de la DP | À la suite des changements apportés à la <i>Loi sur l'Office national de l'énergie</i> , les particuliers, les sociétés, les organisations et les groupes doivent tous demander à participer à l'aide d'un formulaire en ligne. |
| 2015 | La <i>Loi sur la sûreté et la sécurité en matière énergétique</i> (LSSE) ou projet de loi C-22 reçoit la sanction royale. | La LSSE modifie la <i>Loi sur les opérations pétrolières au Canada</i> (LOPC) et dote l'Office de nouveaux moyens de réglementer les activités pétrolières et gazières dans le Nord qui relèvent de sa compétence, y compris la capacité de fournir de l'aide financière aux participants pour les projets régis par la LOPC. |
| 2015 | Mandat révisé du PAFP | Plusieurs modifications visant à mettre à jour le PAFP découlant de modifications législatives. |

Annexe 3 : Matrice d'évaluation du Programme d'aide financière aux participants

PERTINENCE

Question fondamentale 1 – Harmonisation avec les rôles et les responsabilités du fédéral

Évaluation du rôle et des responsabilités du gouvernement fédéral dans la prestation du programme

| N° | Questions | Indicateurs | Éléments de preuve | Méthode |
|----|--|--|--|---|
| 1 | Le PAFP est-il harmonisé avec les rôles, les responsabilités et les priorités du gouvernement fédéral? | Le PAFP est harmonisé avec les politiques et l'orientation générale du gouvernement. | <ul style="list-style-type: none">• Discours du Trône• Exécution du budget• Rapport sur les plans et les priorités• Rapport ministériel sur le rendement• Entrevues à l'interne⁴⁴ | <ul style="list-style-type: none">o Documents examinéso Résumé des entrevues |

Question fondamentale 2 – Harmonisation avec les priorités gouvernementales

Évaluation des liens entre les objectifs du programme, les priorités du gouvernement fédéral et les résultats stratégiques ministériels

| N° | Questions | Indicateurs | Éléments de preuve | Méthode |
|----|--|---|--|---|
| 2 | Le PAFP est-il harmonisé avec le mandat, le résultat stratégique et les priorités de l'Office? | Le PAFP est harmonisé avec le résultat stratégique et les priorités de l'Office représentés par le programme, le sous-programme et les résultats escomptés. | <ul style="list-style-type: none">• Rapport sur les plans et les priorités• Rapport ministériel sur le rendement• Législation sur l'Office, politiques, documentation et rapports.• Entrevues à l'interne | <ul style="list-style-type: none">o Documents examinéso Résumé des entrevues |

⁴⁴ À noter que les entrevues énumérées tout au long du présent document sont regroupées en une seule entrevue/personne plutôt qu'en de multiples entrevues/personnes.

Question fondamentale 3 – Besoin continu du programme

Évaluation de la mesure dans laquelle le programme continue de répondre à un besoin démontrable et est adapté aux besoins de la population canadienne.

| N° | Questions | Indicateurs | Éléments de preuve | Méthode |
|----|---|---|---|---|
| 3 | Le PAFP continue-t-il de répondre à un besoin démontré? | <p>Des parties prenantes internes et des participants reconnaissent que le PAFP répond à un besoin démontré.</p> <p>Demande d'aide financière aux participants selon le nombre de demandes</p> <p>Pourcentage des fonds disponibles au titre du PAFP pour un projet par rapport au total des sommes utilisées par les participants à l'audience</p> | <ul style="list-style-type: none">• Rétroaction des participants• Commentaires des parties prenantes internes (Q10)• Entrevues à l'interne• Données sur le PAFP• Approbation des demandes de paiement | <ul style="list-style-type: none">o Rétroaction de l'extérieur et de l'intérieuro Résumé des entrevueso Analyse des données |

RENDEMENT

Question fondamentale 4 – Atteinte des résultats escomptés

Évaluation des progrès réalisés vers l'atteinte des résultats escomptés et renvoi aux objectifs de rendement, au rayonnement du programme et à sa conception, y compris l'établissement de liens et la contribution des extrants aux résultats

| Numéro | Questions | Indicateurs | Éléments de preuve | Méthode |
|--------|--|---|---|--|
| 4a | Les parties prenantes internes adoptent-elles les objectifs du programme? Ont-elles l'information dont elles ont besoin pour faire leur travail? | <p>Les parties prenantes internes acceptent et comprennent les objectifs et les priorités du PAFP.</p> <p>Les parties prenantes internes conviennent qu'elles disposent de l'information sur le PAFP dont elles ont besoin pour faire leur travail.</p> | <ul style="list-style-type: none">• Rétroaction des parties prenantes internes (Q5)• Entrevues à l'interne | <ul style="list-style-type: none">o Rétroaction interneo Résumé des entrevues |

⁴⁵ La liste des participants est publique pour chaque projet.

| | | | | |
|----|--|---|---|---|
| 4b | Les efforts de communication et d'approche du programme réussissent-ils à atteindre les groupes de participants visés? (Sensibilisation) | <p>Le PAFP établit et diffuse pour le programme de l'information, qui porte notamment sur la disponibilité et le niveau de l'aide financière aux participants pour les projets admissibles.</p> <p>Les parties prenantes internes et les participants reconnaissent que la stratégie et les outils de communication du PAFP sont appropriés pour atteindre les groupes de participants visés.</p> | <ul style="list-style-type: none"> • Rétroaction des participants • Rétroaction des parties prenantes internes • Entrevues à l'interne • Documents de communication • Liste des participants⁴⁵ • Plan de publicité/données | <ul style="list-style-type: none"> o Rétroaction de l'extérieur et de l'intérieur o Résumé des entrevues o Documents examinés o Analyse des données |
| 4c | Le PAFP est-il accessible? | <p>Le PAFP crée et maintient des modèles et des outils afin d'appuyer l'efficacité du programme.</p> <p>Le PAFP recueille de l'information pour effectuer des analyses et apporter des rajustements visant à améliorer le programme.</p> | <ul style="list-style-type: none"> • Rétroaction des participants (Q15, Q16) • Entrevues à l'interne • Documents du PAFP • Données sur le PAFP | <ul style="list-style-type: none"> o Rétroaction de l'extérieur o Résumé des entrevues o Documents examinés o Analyse des données |

| | | | | |
|----|--------------------------|--|--|---|
| 4d | Le PAFP est-il opportun? | <p>Les parties prenantes internes et les participants reconnaissent qu'il y a suffisamment de temps pour demander de l'aide financière et pour préparer leur participation après une décision sur l'aide financière et la demande de participation (DP).</p> <p>Les participants reconnaissent que le PAFP est réceptif à leurs questions ou préoccupations.</p> <p>Temps nécessaire pour prendre une décision sur l'aide financière (depuis la réception de la demande complète jusqu'à la date de l'accord de contribution)</p> <p>Temps nécessaire pour payer les demandes de remboursement complètes (de la réception jusqu'à la date d'approbation)</p> | <ul style="list-style-type: none"> • Rétroaction des participants (Q3, Q6, Q7, Q8, Q17, Q18, Q22) • Entrevues à l'interne • Accords de contribution • Demandes au PAFP • Demande DP • PAFP, DP et échéances des audiences • Demandes de remboursement de dépenses • Approbation de demandes de remboursement de dépenses | <ul style="list-style-type: none"> o Rétroaction de l'extérieur o Résumé des entrevues o Documents examinés o Analyse des données |
|----|--------------------------|--|--|---|

| | | | | |
|----|--|---|---|--|
| 4e | Le PAFP est-il équitable et transparent? | <p>Les parties prenantes internes et des participants reconnaissent que le processus de demande du PAFP est équitable et transparent.</p> <p>Les parties prenantes internes et les participants reconnaissent que les recommandations et les décisions sur l'aide financière sont claires et équitables (p. ex., les demandeurs comprennent pourquoi la demande a été acceptée ou non et le niveau du financement).</p> <p>Produire des rapports claires pour toutes les décisions rendues par le comité d'examen de l'aide financière.</p> <p>Nombre de contestations judiciaires acceptées au sujet du caractère suffisant du processus d'audience. <i>Objectif</i> : 0</p> | <ul style="list-style-type: none"> • Rétroaction des participants (Q11, Q12, Q13, Q20) • Rétroaction des parties prenantes internes • Entrevues à l'interne • Rapports du CEAF • Issue des contestations judiciaires | <ul style="list-style-type: none"> o Rétroaction de l'extérieur et de l'intérieur o Résumé des entrevues o Documents examinés |
|----|--|---|---|--|

| | | | | |
|----|--|---|---|--|
| 4f | Le PAFP appuie-t-il une participation adéquate du public aux audiences orales? | <p>Les parties prenantes internes reconnaissent que l'aide financière aux participants a permis au public de participer adéquatement.</p> <p>Les parties prenantes internes reconnaissent que l'aide financière aux participants a augmenté le volume de la preuve présentée aux audiences orales.</p> <p>Les parties prenantes internes reconnaissent que les bénéficiaires d'aide financière aux participants ont fourni au cours de l'audience orale de l'information qui aide à mieux comprendre les effets d'un projet et éclaire la recommandation ou la décision du comité d'audience.</p> <p>Nombre de demandes d'aide financière aux participants provenant du public et nombre de participants aux audiences.</p> | <ul style="list-style-type: none"> • Rétroaction de parties prenantes internes (Q6, Q7, Q8, Q9) • Entrevues à l'interne • Liste des participants • Bénéficiaires d'aide financière aux participants | <ul style="list-style-type: none"> o Rétroaction interne o Résumé des entrevues o Documents examinés o Analyse des données |
|----|--|---|---|--|

| | | | | |
|----|--|---|---|--|
| 4g | Le PAFP aide-t-il les Autochtones à participer adéquatement aux audiences orales? | <p>Les parties prenantes internes reconnaissent que l'aide financière aux participants a permis aux Autochtones de participer adéquatement aux audiences orales.</p> <p>Nombre de demandeurs autochtones d'aide financière aux participants et nombre de groupes autochtones relevés, selon l'État et l'Office, susceptibles d'être touchés par les projets.</p> <p>Nombre de demandeurs autochtones d'aide financière aux participants et nombre de participants autochtones au processus des audiences.</p> | <ul style="list-style-type: none"> • Rétroaction des parties prenantes internes (Q7) • Entrevues à l'interne • Plans de participation particuliers à la demande • Demandes de participation reçues de groupes autochtones⁴⁶ • Lettres du programme de PAA aux groupes autochtones⁴⁷ • Dossier des contestations judiciaires | <ul style="list-style-type: none"> o Rétroaction interne o Résumé des entrevues o Documents examinés o Analyse des données |
| 4h | Les demandeurs qui ont reçu de l'aide financière aux participants participent-ils au processus d'examen du projet? | <p>Les participants reconnaissent que l'aide financière leur a permis de participer efficacement à l'audience.</p> <p>Nombre d'accords de contribution (AC) signés et nombre de bénéficiaires qui utilisent l'aide financière.</p> | <ul style="list-style-type: none"> • Rétroaction des participants (Q23, Q24, Q27, Q28, Q29, Q32, Q33) • Accords de contribution • Demandes de remboursement de dépenses • Approbation des demandes de paiement • Données sur le PAFP | <ul style="list-style-type: none"> o Rétroaction de l'extérieur o Documents examinés o Analyse des données |

⁴⁶ Les DP font partie des archives publiques de chaque demande applicable à une audience.

⁴⁷ Les lettres envoyées aux groupes autochtones par l'Office et le BGGP font partie des archives publiques de la plupart des demandes portant sur une audience.

EFFICIENCE ET RENTABILITÉ

Question fondamentale 5 – Démonstration d'efficacité et de rentabilité

Évaluation de l'utilisation des ressources par rapport à la production d'extraits et aux progrès réalisés vers les résultats escomptés

| N° | Questions | Indicateurs | Éléments de preuve | Méthode |
|----|---|---|--|---|
| 5a | Le PAFP est-il exécuté efficacement comparativement à des programmes semblables? Y a-t-il des façons d'améliorer la prestation du programme? (Efficacité) | <p>Les parties prenantes internes reconnaissent que le PAFP est exécuté de façon efficace comparativement à des programmes semblables.</p> <p>Les parties prenantes internes et les participants proposent des suggestions pour améliorer la prestation du programme.</p> <p>Comparaison avec des programmes semblables (CCSN, ACEE) : Aide financière accordée par ETP du PAFP</p> | <ul style="list-style-type: none"> • Rétroaction des participants (Q29, Q30) • Rétroaction de parties prenantes internes (Q11, Q12) • Entrevues à l'interne • Études/évaluations portant sur le PAFP • Documents du PAFP • Données sur le PAFP | <ul style="list-style-type: none"> o Rétroaction de l'extérieur et de l'intérieur o Résumé des entrevues o Analyse de documents o Documents examinés o Analyse des données |

| N° | Questions | Indicateurs | Éléments de preuve | Méthode |
|----|--|---|---|--|
| 5b | <p>Les ressources du PAFP (personnel et comité d'examen de l'aide financière) sont-elles appropriées/adéquates pour offrir le programme? (Rentabilité)</p> | <p>Les parties prenantes internes reconnaissent que les ressources du programme sont appropriées/adéquates pour offrir le programme.</p> <p>Pourcentage de l'aide financière aux participants utilisé pour administrer le programme (coûts indirects) comparativement à l'enveloppe totale de l'aide financière. Objectif : 13 % ou moins à mesure qu'on acquiert de l'expérience de l'administration du programme (depuis 2011-2012)</p> <p>Montant moyen utilisé pour administrer le programme comparativement au budget approuvé du PAFP</p> <p>Montant moyen utilisé pour administrer le programme comparativement au nombre de demandes</p> <p>Montant moyen utilisé pour administrer le programme comparativement au nombre de bénéficiaires.</p> | <ul style="list-style-type: none"> • Rétroaction des parties prenantes internes (Q13) • Entrevues à l'interne • Études/évaluations portant sur le PAFP • Documents du PAFP • Données sur le PAFP | <ul style="list-style-type: none"> o Rétroaction interne o Résumé des entrevues o Analyse de documents o Documents examinés o Analyse des données |

Annexe 4 : Gestion de l'évaluation

Rôles et responsabilités

L'évaluation a été effectuée par un spécialiste de l'Office chargé de toutes les phases de l'évaluation (planification, réalisation et rapport). La directrice du rendement de l'organisme, a passé en revue le cadre de référence, le plan d'évaluation, le modèle logique, les constatations, l'ébauche de rapport et le rapport final, ainsi que les recommandations; elle a formulé des commentaires et a participé à des réunions clés.

Des employés du programme, du personnel supérieur et de la haute direction ont étudié l'ébauche de rapport et formulé des commentaires. Le comité d'évaluation de l'Office, présidé par la chef des Opérations, est chargé d'étudier les plans d'évaluation, les rapports, les réponses de la direction et d'en recommander l'approbation au président et premier dirigeant. Le comité s'est réuni en novembre et a formulé des commentaires. Le rapport d'évaluation a été mis à jour et soumis à l'approbation du président et premier dirigeant.

Contrat

L'entreprise Prairie Research Associates Inc. (PRA) a été chargée à contrat d'effectuer le sondage en ligne externe qui s'est déroulé entre le 27 février et le 30 mars 2015. Le sondage a été conçu en consultation avec l'Office et a été envoyé à 44 demandeurs précédents du programme. PRA a produit et soumis, en avril 2015, un rapport qui résume les résultats et les commentaires des répondants. Les questions portaient avant tout sur la connaissance que les participants avaient des audiences et de l'aide financière de l'Office, la communication avec l'Office, les processus de présentation de demande et de réception d'avis d'une décision sur l'aide financière, la participation à l'audience et le processus de paiement.

Le rapport contient toutefois une mise en garde au sujet de l'interprétation des résultats parce que le taux de réponse a atteint 18 % seulement (huit participants ont répondu au questionnaire). Les résultats sont néanmoins mentionnés tout au long de la présente évaluation en plus d'autres éléments de preuve comme les plaintes des demandeurs ou leurs réponses aux questions incluses dans le formulaire de demande.

Contraintes

Comme le cadre de référence de l'évaluation a été approuvé au début de juillet 2015, il restait très peu de temps pour réunir et analyser des données, effectuer des entrevues et rédiger le rapport afin d'en publier la version finale à la date prévue initialement, soit le 30 septembre 2015. L'évaluateur a révisé les échéances, ce qui a abouti à une ébauche de rapport en octobre 2015, que le programme et la direction ont revu par la suite en novembre et décembre 2015.

Délais

Le tableau 27 présente les tâches prévues (en surbrillance grise) par rapport aux tâches réelles si elles étaient différentes (en surbrillance bleue) La planification de l'évaluation a commencé à la fin de l'exercice 2014-2015, mais à cause de changements de personnel, l'essentiel du travail d'évaluation s'est déroulé de juillet à octobre 2015.

Tableau 27 : Échéances de l'évaluation du PAFP

| Tâches/mois | Exercice 2014-2015 | | | | | Exercice 2015-2016 | | | | | | | | | | |
|---|--------------------|----|---|---|---|--------------------|---|---|---|---|---|----|----|----|---|--|
| | 11 | 12 | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | 9 | 10 | 11 | 12 | 1 | |
| Détermination de l'envergure et planification de l'évaluation | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Projet de modèle logique du programme | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Projet de matrice d'évaluation | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Réunion de lancement des dirigeants responsables (DR) | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Élaboration de la stratégie et des méthodes d'évaluation | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Élaboration du cadre de référence (CDR) de l'évaluation | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Étude et approbation du plan et du CDR de l'évaluation avec les DR | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Étude et approbation du plan et du CDR de l'évaluation avec le premier vice-président à la réglementation | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Étude/approbation du CDR par le comité d'évaluation | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Approbation du CDR par le président/premier dirigeant | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Collecte des données : • Étude documentaire | | | | | | | | | | | | | | | | |
| • Obtention des commentaires de participants | | | | | | | | | | | | | | | | |
| • Obtention des commentaires de parties prenantes internes | | | | | | | | | | | | | | | | |
| • Analyse du processus et de la charge de travail | | | | | | | | | | | | | | | | |
| • Entrevues | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Analyse des données | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Rédaction du projet de rapport | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Présentation du projet de rapport et réponse de la direction aux DR | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Présentation et approbation du rapport du comité d'évaluation | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Présentation du rapport et approbation du président/premier dirigeant | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Traduction du rapport | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Affichage sur le Web | | | | | | | | | | | | | | | | |

Annexe 5 : Références

Rapports et documents d'orientation

- Commission canadienne de la sûreté nucléaire, *Évaluation du Programme d'aide financière aux participants (2015)*
- Comité consultatif externe sur la réglementation intelligente, *La réglementation intelligente : stratégie réglementaire pour le Canada (2004)*
- Décision de la Cour fédérale, 2015 CF 1005 (2015)
- Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, Budget 2010
- Office national de l'énergie, *Rapport annuel 2008*
- Office national de l'énergie, rapports ministériels sur le rendement de 2006-2007 à 2014-2015
- Office national de l'énergie, rapports sur les plans et les priorités de 2006-2007 à 2014-2015
- Office national de l'énergie, *Guide à l'intention des propriétaires fonciers et du grand public (2010)*
- Office national de l'énergie, *Guide de dépôt*
- Office national de l'énergie, *Guide sur le processus d'audience – Guide sur les audiences de l'Office (2013)*
- Rapport de l'Office national de l'énergie, *Possibilités d'aide financière aux intervenants (mars 1996)*
- Office national de l'énergie, *Guide du Programme d'aide financière aux participants (2010)*
- Office national de l'énergie, *Guide du Programme d'aide financière aux participants (2014)*
- Secrétariat du Conseil du Trésor, *Examiner l'utilisation des ressources des programmes dans le cadre de l'évaluation des programmes fédéraux (2013)*
- Lignes directrices du Secrétariat du Conseil du Trésor sur les paiements de transfert
- Secrétariat du Conseil du Trésor, InfoBase
- Secrétariat du Conseil du Trésor, Centre d'excellence en évaluation, *Lexique de la gestion axée sur les résultats*

Dispositions législatives

- *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*
- *Loi sur la gestion des finances publiques*
- *Loi sur l'emploi et la croissance économique*
- *Loi sur l'Office national de l'énergie*

Politiques et directives

- *Directive du Secrétariat du Conseil du Trésor sur l'évaluation (2009)*
- *Politique du Secrétariat du Conseil du Trésor sur l'évaluation (2009)*
- *Politique du Secrétariat du Conseil du Trésor sur les paiements de transfert (2008)*

Annexe 6 : Liste des audiences admissibles à l'aide financière aux participants

Le tableau qui suit présente les audiences admissibles à l'aide financière aux participants. Les noms des entreprises et les titres des projets sont tirés des demandes relatives aux projets. La première date est celle du communiqué portant sur le PAFP et la seconde, celle de la publication de la décision ou la recommandation de l'Office. Si la date n'est pas encore disponible, on l'indique par la mention « AC » (à confirmer)

| Audiences terminées ⁴⁸ | Audiences en cours ⁴⁹ | Audiences possibles ⁵⁰ |
|--|---|---|
| Projet de pipeline Vantage Vantage Pipeline Canada Inc. <i>Octobre 2010 – janvier 2012</i> | Projet d'agrandissement du réseau de Trans Mountain Trans Mountain Pipeline ULC <i>Juillet 2013 – AC</i> | Projet de canalisation principale Merrick NOVA Gas Transmission Ltd. <i>Août 2014 – AC</i> |
| Projet de pipeline Bakken Canada Enbridge Bakken Pipeline Company Inc. <i>Décembre 2010 – janvier 2011</i> | Projet Énergie Est et cession d'actifs Oléoduc Énergie Est Ltée (OEEL) <i>Avril 2014 – AC</i> | |
| Agrandissement de la canalisation principale du Nord-Ouest NOVA Gas Transmission Ltd. <i>Janvier 2011 – février 2012</i> | Projet du réseau principal Est TransCanada Pipelines Ltd. <i>Juin 2014 – AC</i> | |
| Projet de pipeline de croisement de Leismer à Kettle River NOVA Gas Transmission Ltd. <i>Janvier 2011 – juin 2012</i> | Programme de remplacement de la canalisation 3 Pipelines Enbridge Inc. <i>Octobre 2014 – AC</i> | |
| Projet d'agrandissement Komie North NOVA Gas Transmission Ltd. <i>Mai 2011 – janvier 2013</i> | Agrandissement du réseau de NGTL en 2017 NOVA Gas Transmission Ltd. <i>Février 2015 – AC</i> | |
| Première étape du projet d'inversion de la canalisation 9 Pipelines Enbridge Inc. <i>Décembre 2011 – juillet 2012</i> | Projet de raccordement sous le lac Érié Projet de ligne internationale de transport d'électricité d'ITC Lake Erie Connector LLC (ITC) <i>Mai 2015 – AC</i> | |
| Projet pipelinier d'Edmonton à Hardisty Pipelines Enbridge Inc. <i>Janvier 2013 – janvier 2014</i> | Projet d'agrandissement Towerbirch NOVA Gas Transmission Ltd. <i>Juillet 2015 – AC</i> | |
| Projet d'inversion de la canalisation 9B et d'accroissement de la capacité de la canalisation 9 Pipelines Enbridge Inc. <i>Février 2013 – mars 2014</i> | | |
| Projet North Montney NOVA Gas Transmission Ltd. <i>Septembre 2013 – avril 2015</i> | | |

⁴⁸ S'entend des audiences qui ont eu lieu pour la présente évaluation.

⁴⁹ S'entend des demandes de projet reçues par l'Office pour la présente évaluation.

⁵⁰ S'entend des descriptions de projet reçues par l'Office pour la présente évaluation.

Annexe 7 : Réponse de la direction

| Recommandation | Plans d'action de la direction | Secteur responsable | Date d'achèvement prévue |
|---|--|---|--------------------------|
| <p>1. Pour donner suite au nouveau mandat (juin 2015), il est recommandé d'élaborer un modèle logique et des mesures de rendement correspondantes qui sont précises, mesurables, atteignables, pertinentes et opportunes. Les mesures de rendement devraient être constamment suivies et faire l'objet de rapports.</p> <p>Le programme devrait aussi établir une façon de surveiller la conformité des accords de contribution aux conditions prévues (p. ex., livrables du bénéficiaire).</p> | <p>Le PAFP mettra à jour le modèle logique, y compris les mesures de rendement précises, mesurables, atteignables, pertinentes et à jour, conformément au mandat révisé.</p> <p>Le PAFP documentera le processus de suivi et de déclaration du rendement, y compris le contrôle de la conformité aux résultats escomptés précisés dans l'accord de contribution.</p> | <p>Gestionnaire du PAFP</p> <p>Le modèle logique doit être approuvé par le premier vice-président à la réglementation</p> <p>Les processus du PAFP doivent être approuvés par le vice-président aux demandes</p> | <p>Mars 2016</p> |
| <p>2. Il est recommandé que les employés affectés au PAFP et aux audiences conjuguent leurs efforts pour évaluer les échéances du processus d'audience et les principaux livrables afin de réaliser des économies et de mieux planifier le PAFP et la DP. L'intégration, dans la mesure du possible, des échéances du PAFP et de la DP dans le processus d'audience et l'uniformité de l'échelonnement des activités aideraient à faire en sorte que le Programme d'aide financière soit équitable, opportun, accessible et transparent.</p> | <p>Le PAFP collabore de plus près avec les gestionnaires des audiences depuis 2014 afin d'harmoniser les processus de manière à réduire au minimum la confusion et le fardeau administratif pour les participants. Le PAFP collaborera avec les employés du Secteur des demandes afin de mettre à jour les documents du processus et les lignes directrices pour permettre la coordination efficace des activités.</p> | <p>Gestionnaire du PAFP</p> <p>Les processus du PAFP doivent être approuvés par le vice-président aux demandes</p> <p>Les processus autres que ceux du PAFP doivent être approuvés par le responsable du processus désigné.</p> | <p>Mars 2016</p> |

| Recommandation | Plans d'action de la direction | Secteur responsable | Date d'achèvement prévue |
|--|---|--|--------------------------|
| <p>3. Il est recommandé que le PAFP collabore continuellement avec d'autres secteurs (p. ex., Demandes, Communications et Finances) pour décrire leurs processus communs et de maintenir à jour les documents internes et externes portant sur le PAFP afin que le programme soit accessible et diffusé de façon uniforme au personnel interne et au public. Il importe de bien diffuser et coordonner l'information puisque le programme a besoin de l'assistance et des conseils d'autres services internes de l'Office. En outre, les changements fréquents apportés à la conception du programme exigent la diffusion d'information claire et uniforme au personnel et au public.</p> | <p>Le PAFP collabore avec le personnel du Secteur des demandes et l'équipe des finances pour améliorer les documents sur les processus partagés depuis 2014; il continuera à mettre à jour les processus et les lignes directrices afin d'appuyer la coordination efficace des activités.</p> | <p>Gestionnaire du PAFP Les processus autres que ceux du PAFP doivent être approuvés par le responsable du processus désigné. Le Guide du PAFP doit être approuvé par le vice-président aux demandes</p> | <p>Mai 2016</p> |

| Recommandation | Plans d'action de la direction | Secteur responsable | Date d'achèvement prévue |
|--|--|---|--------------------------|
| <p>4. Il est recommandé que le PAFP évalue sa responsabilité dans l'établissement du budget et la gestion de ses frais de communication, et qu'il examine sa façon de déterminer avec quelle efficacité il atteint les groupes de participants admissibles. Les communications (y compris la publicité) représentent un coût indirect d'exploitation du programme et il importe d'évaluer diverses façons d'assurer que les ressources sont suffisantes et utilisées d'une façon qui ajoute de la valeur au programme et contribue à atteindre ses objectifs.</p> | <p>Depuis novembre 2014, le nouveau formulaire de demande du PAFP réunit de l'information sur la façon dont les demandeurs ont entendu parler de la possibilité de financement. Ces renseignements serviront à évaluer l'efficacité de la publicité. Le PAFP surveillera aussi le pourcentage des intervenants qui demandent de l'aide financière et évaluera le niveau d'information afin de modifier les stratégies publicitaires. Ces processus seront documentés. Le PAFP continuera de collaborer avec Services juridiques, Communications, Demandes et le Bureau de la secrétaire (réserve pour les audiences) afin d'améliorer l'efficacité des avis. Les documents sur le processus définiront les rôles et les responsabilités et la façon de suivre les frais.</p> | <p>Gestionnaire du PAFP Les processus du PAFP doivent être approuvés par le vice-président aux demandes</p> | <p>Mai 2016</p> |
| <p>5. Il est recommandé que PAFP documente sa façon de déterminer comment il utilise un comité d'examen de l'aide financière (CEAF) de l'extérieur. Cette ligne directrice devrait comporter des règles claires afin de garantir que le programme et le processus servant à évaluer les demandes et recommander de l'aide financière sont prévisibles, transparents et équitables. En élaborant une approche, le programme pourrait évaluer le niveau d'effort et de coût nécessaire pour coordonner un CEAF et déterminer quand il pourrait être rentable de recourir à un tel comité.</p> | <p>Le nouveau mandat approuvé en juin 2015 assouplit les règles sur l'utilisation d'un CEAF. Le PAFP rédigera une politique sur les CEAF afin de clarifier le rôle et la composition du comité.</p> | <p>Gestionnaire du PAFP La politique doit être approuvée par le premier vice-président à la réglementation.</p> | <p>Mars 2016</p> |

| Recommandation | Plans d'action de la direction | Secteur responsable | Date d'achèvement prévue |
|--|---|---|--------------------------|
| <p>6. Il est recommandé que le programme améliore encore davantage les efficiences dans l'ensemble de son processus en mettant en œuvre un système unique et centralisé de collecte, d'analyse et de déclaration de renseignements portant sur des projets en particulier et sur l'ensemble du programme. Un tel système pourrait aussi améliorer le cheminement du travail, le contrôle et la documentation du programme.</p> | <p>Le PAFP a lancé un projet financé par le portefeuille de la gestion de l'information de l'Office afin d'élaborer un système de suivi basé sur la solution commune de gestion des cas (SCGC) du gouvernement du Canada. Le PAFP met à contribution ses programmes correspondants à l'ACEE et à la CCSN, ainsi que le Bureau du contrôleur général, afin d'harmoniser la solution et de permettre de la réutiliser.</p> | <p>Gestionnaire du PAFP</p> | <p>Juin 2016</p> |
| <p>7. Il est recommandé que le Programme d'aide financière aux participants utilise les données disponibles pour suivre et surveiller le niveau des contributions requises, ainsi que les frais indirects (y compris tous les rôles indispensables à l'exécution du programme). Le suivi et la surveillance de tous les frais directs et indirects permettront au programme de mieux évaluer ses besoins financiers au fil du temps.</p> | <p>Le PAFP collaborera avec les Finances et d'autres secteurs (Communications, Services juridiques) pour créer un document d'orientation sur les contributions requises et la façon d'attribuer les frais et le temps consacrés directement au PAFP. Remarque : Les Finances auront une capacité limitée de donner des conseils jusqu'à ce que les projets SAP soient terminés, ce qui exercera une influence importante sur les processus et le codage financiers.</p> | <p>Gestionnaire du PAFP et Finances</p> | <p>Septembre 2016</p> |