

2005



Rapport de la
commissaire
à l'environnement et
au développement durable
à la Chambre des communes

Chapitre 5
L'eau potable dans les collectivités
des Premières nations



Bureau du vérificateur général du Canada

Le Rapport de 2005 de la commissaire à l'environnement et au développement durable comporte huit chapitres, ainsi que le Point de vue de la commissaire et les Points saillants. La table des matières principale se trouve à la fin du présent document.

Dans le présent Rapport, le genre masculin est utilisé sans aucune discrimination et uniquement dans le but d'alléger le texte.

Le Rapport est également diffusé sur notre site Web à l'adresse www.oag-bvg.gc.ca.

Pour obtenir des exemplaires de ce rapport et d'autres publications du Bureau du vérificateur général, adressez-vous au :

Bureau du vérificateur général du Canada
240, rue Sparks, arrêt 10-1
Ottawa (Ontario)
K1A 0G6

Téléphone : (613) 952-0213, poste 5000, ou 1 888 761-5953
Télécopieur : (613) 943-5485
Courriel : distribution@oag-bvg.gc.ca

This document is also available in English.

© Ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux du Canada 2005
N° de catalogue FA1-2/2005-5F
ISBN 0-662-74890-5



Chapitre

5

L'eau potable dans les collectivités des
Premières nations

Les travaux de vérification dont traite ce chapitre ont été menés conformément au mandat législatif, aux politiques et aux méthodes du Bureau du vérificateur général du Canada. Ces politiques et méthodes respectent les normes recommandées par l'Institut Canadien des Comptables Agrés.

Table des matières

Points saillants	1
Introduction	3
Salubrité de l'eau potable des Premières nations	5
Objet de la vérification	8
Observations et recommandations	8
Les initiatives n'ont pas réduit de beaucoup les risques en matière de santé et de sécurité	8
Cadre de régie	11
Absence de réglementation en matière d'eau potable dans les réserves	11
Gestion de programmes	15
La mise en œuvre des lignes directrices n'est pas uniforme	15
Peu d'éléments probants démontrent que les réseaux d'approvisionnement en eau satisfont aux codes et aux normes applicables	17
L'analyse de l'eau n'est pas uniforme	18
Le soutien et le développement des capacités sont insuffisants	20
Rapports au Parlement	28
Le Parlement ne reçoit toujours pas de tableau complet	28
Conclusion	31
À propos de la vérification	32
Annexe	
Tableau des recommandations	34



L'eau potable dans les collectivités des Premières nations

Points saillants

Objet Affaires indiennes et du Nord Canada (AINC) et Santé Canada accordent du financement et du soutien pour aider les Premières nations à fournir de l'eau potable à leurs collectivités. AINC assume les coûts de la conception, de la construction et de la réparation des réseaux d'approvisionnement en eau ainsi que la plupart des coûts de fonctionnement et d'entretien. Santé Canada appuie les Premières nations pour instaurer des contrôles et des analyses de l'eau du robinet afin de démontrer qu'elle est potable. Par l'entremise d'ententes de financement, les Premières nations sont chargées de la construction, de la modernisation et de la gestion quotidienne des réseaux d'approvisionnement en eau. Nous avons examiné les programmes et le financement des deux ministères pour établir s'ils aidaient les collectivités des Premières nations à donner à leurs résidents un accès à l'eau potable comparable à celui d'autres Canadiens et Canadiennes vivant dans des collectivités de taille et d'emplacement semblables.

Nous avons également examiné la mise en œuvre de la Stratégie de gestion de l'eau des Premières nations. Cette stratégie, d'une durée de cinq ans, a été adoptée en 2003 pour améliorer de façon substantielle la qualité et la salubrité de l'eau potable dans les réserves.

Pertinence L'accès à l'eau potable est essentiel à la santé de tous les Canadiens, y compris le demi-million de personnes environ réparties parmi quelque 600 Premières nations. En 1995, Santé Canada et AINC estimaient que le quart des réseaux d'approvisionnement en eau dans les collectivités des Premières nations présentaient des risques potentiels pour la santé et la sécurité des personnes desservies. En 2001, AINC a constaté des risques importants en matière de qualité ou de salubrité de l'eau potable dans les trois quarts des réseaux. Entre 1995 et 2003, le gouvernement fédéral a dépensé environ 1,9 milliard de dollars pour aider les collectivités des Premières nations à fournir des services d'approvisionnement en eau potable et des services d'égouts. En 2003, le gouvernement a fait de la

salubrité de l'eau potable dans les collectivités des Premières nations une priorité et a approuvé un budget de 600 millions de dollars sur cinq ans pour la Stratégie de gestion de l'eau des Premières nations.

Constatations

- En ce qui concerne la salubrité de l'eau potable, les résidants des collectivités des Premières nations ne bénéficient pas d'un niveau de protection comparable à celui des personnes vivant à l'extérieur des réserves. Cela est dû en partie au fait qu'aucune loi ou règlement ne régit l'approvisionnement en eau potable dans les collectivités des Premières nations, ce qui n'est pas le cas dans les autres collectivités. AINC et Santé Canada tentent d'assurer l'accès à l'eau potable dans les collectivités des Premières nations par l'entremise de leurs politiques, de leurs lignes directrices et d'ententes de financement avec les Premières nations. Cette façon de faire ne couvre pas tous les éléments qui se retrouveraient dans la réglementation de l'eau potable et elle n'est pas mise en œuvre de manière uniforme.
- Malgré l'investissement de centaines de millions de dollars en fonds fédéraux, une proportion considérable des réseaux d'approvisionnement en eau potable dans les collectivités des Premières nations continue de fournir de l'eau dont la qualité ou la salubrité est à risque. Bien que l'accès à l'eau potable se soit amélioré, la conception, la construction, le fonctionnement et l'entretien de bon nombre de réseaux d'approvisionnement en eau sont encore déficients. De plus, en grande partie, le succès de la Stratégie de gestion de l'eau des Premières nations dépend des correctifs qu'AINC et Santé Canada apporteront aux lacunes de gestion que nous avons relevées.
- L'aide technique disponible pour appuyer et accroître la capacité des Premières nations de fournir de l'eau potable est fragmentée. Comme la plupart des collectivités des Premières nations comptent moins de 500 résidants et que la fourniture d'eau potable est devenue plus compliquée, la mise sur pied d'institutions capables de donner un soutien technique permanent est essentielle pour fournir un approvisionnement constant en eau potable à ces collectivités.

Réaction des ministères. Affaires indiennes et du Nord Canada et Santé Canada ont accepté toutes les recommandations intégralement, sauf celle qui porte sur la mise en œuvre d'une réglementation. À cet égard, les ministères ont déclaré qu'ils vont étudier en profondeur, en collaboration avec les Premières nations, les options et la faisabilité d'instaurer une réglementation. Les réponses des ministères sont incluses dans le chapitre.

Introduction

Collectivité des Premières nations — Groupe de membres des Premières nations vivant dans une réserve.

Première nation — Groupe d'Indiens, vivant dans une ou plusieurs réserves et hors réserve. L'expression « Première nation » a le même sens que « bande » définie dans la *Loi sur les Indiens*.

Réserve — Parcelle de terrain, dont Sa Majesté est propriétaire, mise de côté à l'usage ou au profit d'une bande (Première nation), selon la *Loi sur les Indiens*.

5.1 La production et la distribution de l'eau potable sont souvent considérées comme acquises, jusqu'à ce qu'un problème survienne, parfois avec des conséquences tragiques. Après les incidents de Walkerton, en Ontario, en 2000 et de North Battleford, en Saskatchewan, en 2001, l'amélioration de la salubrité de l'eau potable est devenue une priorité partout au Canada, y compris dans les **collectivités des Premières nations**. La salubrité de l'eau dépend de facteurs techniques, humains, financiers et réglementaires complexes. La relation entre le gouvernement fédéral et les Premières nations et le contexte particulier à chaque **Première nation** ajoutent à cette complexité.

5.2 Les programmes et le financement du gouvernement fédéral qui se rattachent à l'eau potable dans les **réserves** découlent de la politique gouvernementale adoptée dans les années 1960 et 1970 et des crédits parlementaires. La politique gouvernementale a pour objectif d'assurer que les personnes vivant dans les réserves ont un niveau de santé et un accès à des réseaux d'approvisionnement en eau comparables à ceux des autres Canadiens vivant dans des collectivités de taille et d'emplacement semblables.

5.3 Deux ministères se partagent la responsabilité de la mise en œuvre de la politique, soit Affaires indiennes et du Nord Canada (AINC) et Santé Canada. De plus, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (TPSGC) fournit des services techniques à AINC en vertu d'un protocole d'entente.

5.4 Affaires indiennes et du Nord Canada. Les réseaux d'approvisionnement en eau dans les collectivités des Premières nations sont financés dans le cadre du programme Immobilisations et entretien des installations du Ministère. Par l'entremise d'ententes de financement, ce programme transfère des fonds aux Premières nations pour les aider à fournir des services communautaires comme les réseaux d'approvisionnement en eau et les réseaux d'égouts, les écoles, les routes, la protection contre les incendies et les bâtiments communautaires. L'objectif du programme est d'améliorer les conditions de vie dans les réserves.

5.5 AINC établit les priorités quant à la répartition des fonds et définit les conditions de leur utilisation. En ce qui concerne les réseaux d'approvisionnement en eau potable dans les réserves, comme les stations de traitement, les prises d'eau, les canalisations et la distribution d'eau par camion, le programme couvre l'ensemble des

coûts de conception, de construction, d'acquisition, de modernisation et des réparations majeures pour l'approvisionnement en eau des résidences et des bâtiments communautaires. Les puits individuels et les entreprises ne sont pas admissibles à l'aide, tout comme les réseaux d'approvisionnement en eau desservant moins de cinq maisons. AINC approuve les projets et le financement, conformément aux lignes directrices ministérielles applicables ou demande l'approbation du Conseil du Trésor dans le cas des projets de plus de 15 millions de dollars. Le Ministère vérifie également le respect des conditions de financement. La qualité de l'eau doit être conforme aux *Recommandations pour la qualité de l'eau potable au Canada*, alors que le niveau des services de distribution d'eau financés par AINC dépend de la densité des habitations dans une collectivité. Le niveau des services peut aller de l'approvisionnement par canalisation à haute pression à la livraison par camion dans des citernes.

5.6 Le programme fournit également des fonds aux Premières nations pour le fonctionnement et l'entretien des réseaux d'approvisionnement en eau admissibles. La politique d'AINC consiste à financer 80 p. 100 des coûts estimatifs de fonctionnement et d'entretien d'un réseau donné. AINC attend des Premières nations qu'elles perçoivent les 20 p. 100 restants au moyen de frais d'utilisation ou d'autres sources. Le Ministère accorde également des fonds aux Premières nations pour la formation et l'accréditation des opérateurs. De plus, le programme couvre 80 p. 100 des coûts lorsqu'une Première nation achète son eau potable d'une municipalité voisine.

5.7 AINC fournit aussi des fonds aux **conseils tribaux**, à partir d'un autre programme, pour mettre des services de soutien technique à la disposition des Premières nations membres pour la planification, la conception, la construction et le fonctionnement et l'entretien d'infrastructures pour les collectivités.

5.8 Santé Canada. Dans les collectivités des Premières nations, Santé Canada agit à titre d'organisme de surveillance pour l'eau potable ainsi qu'à titre d'agence de santé publique. Dans le cadre du Programme sur la qualité de l'eau potable, Santé Canada finance des Premières nations ou des conseils tribaux, ou conclut des marchés avec des particuliers, pour échantillonner et analyser l'eau du robinet et fournir un contrôle final sur sa salubrité. Le Ministère définit les conditions de ses ententes de financement et vérifie le respect des modalités du programme approuvées par le Conseil du Trésor. L'objectif du programme est d'assurer que l'eau potable dans les réserves situées au sud du 60^e parallèle est surveillée conformément

Conseil tribal — Organisme établi par un nombre de Premières nations partageant un intérêt commun qui s'unissent volontairement pour offrir des services consultatifs ou des programmes aux Premières nations membres.

aux *Recommandations pour la qualité de l'eau potable au Canada*.

Les administrations territoriales sont responsables de l'eau potable au nord du 60^e parallèle.

5.9 La plupart des collectivités des Premières nations reçoivent des fonds de Santé Canada pour échantillonner et analyser leur eau potable; des employés du Ministère appuient ces activités en fournissant des services de formation et d'assurance de la qualité, en examinant et en interprétant les résultats et en donnant des conseils et des recommandations. Dans certaines collectivités, des employés du Ministère effectuent les analyses. Dans d'autres collectivités, la responsabilité du contrôle de l'eau potable et d'autres activités dont s'acquittent normalement des employés du Ministère a été entièrement transférée aux Premières nations. Le Programme sur la qualité de l'eau potable dispense aussi des services de formation et d'éducation communautaire sur les questions liées à l'eau potable. Santé Canada appuie aussi l'exécution de ce programme dans le cadre de ses responsabilités générales en matière de santé publique et de sécurité dans les collectivités des Premières nations.

5.10 Selon AINC et Santé Canada, les Premières nations ont la responsabilité de s'assurer que les réseaux d'approvisionnement en eau sont planifiés, conçus, construits, exploités et entretenus conformément aux conditions de programme et aux conditions financières de leurs ententes de financement. La responsabilité quotidienne du fonctionnement et de l'entretien des réseaux d'approvisionnement en eau, y compris les analyses de l'eau, revient aux Premières nations aux termes de ces ententes. La pièce 5.1 montre certains des défis à relever pour fournir de l'eau potable de qualité aux collectivités des Premières nations et présente des opinions des Premières nations à ce sujet.

Salubrité de l'eau potable des Premières nations

5.11 Selon des données recueillies par Affaires indiennes et du Nord Canada, il y a environ 460 000 membres des Premières nations, répartis parmi quelque 600 Premières nations, qui vivent dans des réserves (chiffres de 2004). Environ 78 000 membres des Premières nations vivent dans près de 90 collectivités isolées, sans accès par la route toute l'année.

5.12 En 1995, une évaluation des réseaux d'approvisionnement en eau potable effectuée par Santé Canada et AINC a démontré, d'après les données sur la qualité de l'eau potable disponibles à l'époque, qu'environ 25 p. 100 des réseaux d'approvisionnement en eau dans les

réserves posaient un risque potentiel pour la santé et la sécurité des personnes qu'ils desservait. Le gouvernement fédéral a dépensé environ 1,9 milliard de dollars entre 1995 et 2003 pour les réseaux d'approvisionnement en eau et les réseaux d'égouts dans les réserves, principalement pour l'eau potable. Une partie des fonds dépensés l'a été en réponse à l'évaluation de 1995.

5.13 Une autre évaluation menée par AINC en 2001, s'appuyant sur une inspection de tous les réseaux d'approvisionnement en eau des collectivités des Premières nations, a permis d'établir que les trois quarts de ces réseaux présentaient un risque important pour la qualité ou la salubrité de l'eau potable. En réponse à l'évaluation de 2001 et aux résultats de la Commission d'enquête sur Walkerton, le gouvernement fédéral a adopté, en 2003, la Stratégie de gestion de l'eau des Premières nations, dotée d'un budget de 600 millions de

Pièce 5.1 Défis liés à l'approvisionnement en eau potable dans les collectivités des Premières nations

Emplacement. Bon nombre de Premières nations sont situées sur le Bouclier canadien ou à d'autres endroits où il est difficile, techniquement, et coûteux de fournir des services d'eau. Certaines réserves sont isolées et ne sont accessibles par la route qu'en hiver; certaines ont un accès limité à l'électricité ou à d'autres formes d'énergie. Les sources d'eau sont souvent situées hors des réserves et il est difficile pour les Premières nations de les protéger.

Responsabilité. Les ministères fédéraux établissent des exigences pour rendre les Premières nations responsables de la distribution afin de subvenir à leurs besoins quotidiens en eau potable. On ne sait pas qui, en bout de ligne, est responsable de la salubrité de l'eau potable.

Coûts et financement. Fournir de l'eau potable est coûteux et les économies d'échelle sont limitées. Les réseaux d'approvisionnement en eau desservent une petite population. Les piètres conditions économiques limitent l'accès des Premières nations au financement pour des projets liés à l'eau ou aux revenus réguliers permettant d'assumer une partie des coûts de fonctionnement et d'entretien, ce qui donne lieu à un manque de financement chronique pour le fonctionnement et l'entretien.

Opérateurs. Il est difficile de trouver et de retenir des opérateurs accrédités. Plusieurs opérateurs n'ont pas les qualifications requises. Comme la plupart des Premières nations sont petites, il y a peu de candidats compétents. Les opérateurs ont un accès limité à la formation et au soutien extérieurs.

Normes techniques. Il est difficile de dire exactement quelles sont les normes applicables. Les lignes directrices et règlements provinciaux sur l'eau potable doivent être appliqués sauf lorsqu'ils sont moins stricts que les normes fédérales. Le soutien pour aider les Premières nations à respecter les normes est limité, tout comme le sont les mécanismes d'application.

Croissance de la population. On estime que la population dans les réserves augmentera de 230 000 personnes entre 2004 et 2021. Il est difficile d'évaluer la croissance de la population et le développement économique dans chaque collectivité afin de planifier des réseaux d'eau pouvant répondre aux besoins en eau potable pendant 10 à 20 ans.

dollars sur 5 ans. Le principal objectif de la Stratégie est d'améliorer de façon substantielle, pendant cette période, la qualité et la salubrité de l'eau dans les collectivités des Premières nations.

Le saviez-vous?

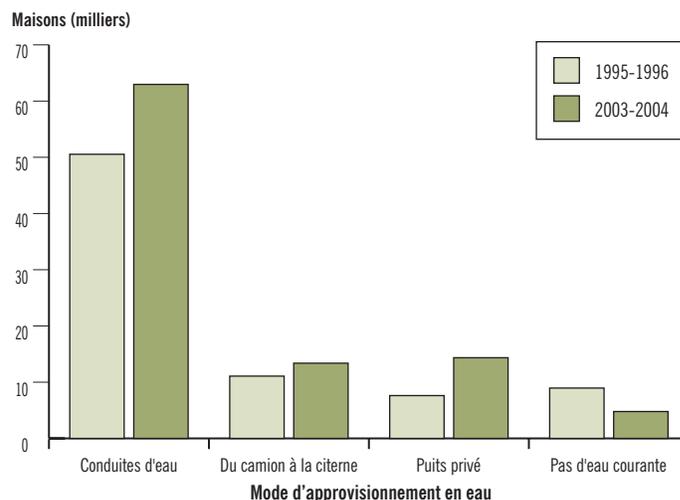
Nombre de réseaux d'approvisionnement en eau potable dans les réserves en 2003-2004 : **739**

Valeur de remplacement estimative des réseaux en 2004 : **1,4 milliard de dollars**

5.14 Grâce aux efforts des deux ministères et des Premières nations et à un investissement important de fonds fédéraux, l'accès à l'eau potable dans les collectivités des Premières nations s'est amélioré. La pièce 5.2 présente les changements à l'accès à l'eau entre 1995 et 2004, par mode d'approvisionnement.

5.15 Au moment de la vérification, AINC et Santé Canada en étaient à la deuxième année de la mise en œuvre de la Stratégie et tous les éléments de celle-ci étaient en voie d'implantation. AINC avait ébauché des politiques et des normes, envoyé du matériel de communication aux chefs et aux conseils au sujet de la stratégie et des questions liées à l'eau potable, accru le financement pour le fonctionnement et l'entretien des réseaux d'approvisionnement en eau, augmenté la formation offerte aux opérateurs de ces réseaux et commencé à corriger la situation dans le cas des réseaux recensés en 2001 comme présentant un risque important. Dans certains cas, les travaux sur ces réseaux étaient terminés. Santé Canada avait augmenté son financement et la formation pour l'analyse de l'eau et mis en place un système d'information dans la plupart des régions. Enfin, les deux ministères avaient entrepris des discussions pour améliorer la coordination de leurs activités.

Pièce 5.2 L'accès à l'eau potable dans les collectivités des Premières nations s'est amélioré depuis 1995



Source : Affaires indiennes et du Nord Canada (non vérifié)

Objet de la vérification

5.16 Notre vérification a mis l'accent sur les activités d'AINC et de Santé Canada relatives à la salubrité de l'eau potable dans les collectivités des Premières nations, y compris les services techniques fournis à AINC par Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (TPSGC), et sur les résultats de ces activités. La vérification a porté principalement sur les programmes et le financement destinés expressément aux réseaux d'approvisionnement en eau et à la surveillance de la qualité de l'eau. Grâce à des visites dans les collectivités et des consultations, nous avons recueilli les opinions des Premières nations et de leurs organisations sur les questions examinées dans le cadre de la vérification.

5.17 Les objectifs de la vérification étaient de déterminer si :

- les programmes et le financement d'AINC et de Santé Canada donnaient aux collectivités des Premières nations un accès à l'eau potable comparable à celui d'autres collectivités de taille et d'emplacement semblables;
- Santé Canada communiquait des renseignements suffisants et appropriés sur la qualité de l'eau potable aux Premières nations, à AINC et à d'autres parties concernées;
- AINC et Santé Canada recueillaient des renseignements suffisants et appropriés pour que le gouvernement soit en mesure de rendre compte au Parlement des résultats de la Stratégie de gestion de l'eau des Premières nations.

Pour en savoir davantage sur les objectifs, l'étendue, la méthode et les critères de la vérification, voir **À propos de la vérification**, à la fin du chapitre.

Observations et recommandations

Les initiatives n'ont pas réduit de beaucoup les risques en matière de santé et de sécurité

5.18 À la suite de l'évaluation de l'eau potable menée en 1995 dans les collectivités des Premières nations, dont les résultats ont démontré qu'environ 25 p. 100 des réseaux d'approvisionnement en eau potable présentaient des risques pour la santé et la sécurité des personnes qu'ils desservaient, Affaires indiennes et du Nord Canada (AINC) a entrepris un certain nombre d'activités, notamment :

- Il a réaffecté environ 370 millions de dollars de son programme d'immobilisations et d'autres programmes pour financer la construction, la modernisation et la réparation des réseaux d'approvisionnement en eau (et des égouts).
- Le Ministère a également utilisé des fonds provenant d'initiatives à fins déterminées pour accélérer la construction et la modernisation des réseaux d'approvisionnement en eau et des égouts dans les réserves. Par exemple, depuis 1998, dans le cadre de l'initiative sur l'eau et les égouts du Plan d'action du Canada pour les questions autochtones (« Rassembler nos forces »), il a eu accès à quelque 50 millions de dollars par année.
- Le Ministère a émis de nouvelles lignes directrices à l'intention du personnel concernant le niveau des services d'eau potable et le fonctionnement et l'entretien des réseaux d'approvisionnement en eau. Il a aussi modifié les conditions des ententes de financement avec les Premières nations pour clarifier l'obligation de rendre compte.
- AINC a fourni un soutien additionnel pour la formation des opérateurs de réseaux d'approvisionnement en eau.

5.19 La plupart de ces activités avaient pour objectif de corriger toutes les situations où l'eau potable était considérée comme posant un risque pour la santé et la sécurité des personnes. Il n'y avait toutefois pas de plan exhaustif, avec des échéances et des ressources, pour corriger ces situations et l'impact du financement additionnel n'a pas fait l'objet d'une surveillance efficace. De nombreux projets ont été financés par diverses sources dans le cadre de différentes initiatives. AINC n'a pas réussi à établir un lien clair entre les projets et les initiatives, d'une part, et son but général de corriger toutes les situations posant des risques, d'autre part. Par conséquent, il n'est pas possible de montrer les résultats de chaque initiative.

5.20 Bon nombre de réseaux d'approvisionnement en eau ont été construits, modernisés ou réparés à la suite de l'évaluation de 1995. Cependant, AINC n'a pas réglé toutes les situations présentant des risques potentiels relevés en 1995 et ne peut démontrer que les Premières nations qui ont fait construire, moderniser ou réparer des réseaux d'approvisionnement en eau ont réglé les problèmes liés à l'eau potable. Par exemple, en 2003, la construction d'une nouvelle station de traitement des eaux dans une collectivité des Premières nations a été réalisée à un coût d'environ 4 millions de dollars. Toutefois, la collectivité en question a des inquiétudes au sujet de la source d'approvisionnement en eau et de la conception de la station de

traitement et n'est pas prête à l'utiliser. Lorsque nous avons terminé notre vérification, le Ministère travaillait toujours avec la Première nation à tenter de trouver des solutions à ces problèmes.

5.21 En 2001, AINC a entrepris une évaluation des réseaux d'approvisionnement en eau et des égouts dans les réserves. Il a examiné sur place le rendement des stations de traitement, les pratiques d'exploitation, les compétences des opérateurs et les objectifs de qualité de l'eau. Il a aussi relevé les secteurs à améliorer et fait une estimation des coûts. L'évaluation a démontré que près des trois quarts des réseaux d'approvisionnement en eau dans les collectivités des Premières nations présentaient un risque important en matière de qualité ou de salubrité de l'eau. Malgré les mesures prises depuis 1995 et les centaines de millions de dollars dépensés pour les réseaux d'approvisionnement en eau, le niveau de risque que présentait l'eau potable était toujours considérable.

5.22 En 2003, AINC et Santé Canada ont élaboré la Stratégie de gestion de l'eau des Premières nations. Cette stratégie vise à régler la plupart des problèmes relevés lors de l'évaluation de 2001 et à améliorer de façon substantielle la qualité et la salubrité de l'eau potable dans les collectivités des Premières nations d'ici à 2008. Elle comporte les sept éléments suivants :

- l'élaboration de lignes directrices, de politiques et de normes exhaustives;
- la sensibilisation des résidents des réserves à l'égard des questions liées à l'eau potable;
- la clarification des rôles et des responsabilités;
- la construction et la modernisation des réseaux d'approvisionnement en eau selon les normes;
- l'amélioration du fonctionnement et de l'entretien;
- la formation des opérateurs;
- l'augmentation des analyses de l'eau.

Les ministères tentent de donner suite aux cinq derniers points depuis 1995.

5.23 La Stratégie est dotée d'un budget de 600 millions de dollars sur cinq ans. En outre, les ministères continueront de dépenser des fonds provenant de leurs budgets de programmes réguliers. AINC et Santé Canada prévoient dépenser environ 1,8 milliard de dollars au cours de cette période de cinq ans.

Cadre de régie

Absence de réglementation en matière d'eau potable dans les réserves

5.24 Conformément à l'objectif de la politique gouvernementale et à la priorité accordée à la salubrité de l'eau potable des Premières nations, nous nous attendions à ce que le financement fourni aux Premières nations soit fondé sur des normes appropriées et l'octroi de licences pour aider les collectivités des Premières nations à donner à leurs résidants un accès à l'eau potable comparable à celui d'autres Canadiens vivant dans des collectivités de taille et d'emplacement semblables.

5.25 Cependant, nous avons constaté qu'AINC, Santé Canada et les Premières nations ne sont pas soumis à des règlements, comme c'est le cas dans la plupart des provinces. AINC et Santé Canada ont plutôt recours à des ententes de financement avec les Premières nations et à des documents administratifs comme moyens de fixer et d'appliquer les exigences en matière de qualité et de salubrité de l'eau.

5.26 Même si la plupart des provinces disposent de lois et de règlements concernant l'eau potable, tant AINC que Santé Canada affirment que la compétence provinciale en matière d'eau potable ne s'étend pas aux réserves.

5.27 Tous les employeurs assujettis au *Code canadien du travail*, y compris le gouvernement fédéral, doivent fournir de l'eau potable à leurs employés, (voir le chapitre 4, intitulé « La salubrité de l'eau potable : responsabilités fédérales »). Cependant, parce que le *Code canadien du travail* ne s'applique qu'aux employés et que les lois et règlements provinciaux ne s'appliquent pas dans les réserves, les résidants des collectivités des Premières nations ne profitent pas de la protection réglementaire touchant l'eau potable dont bénéficient les résidants des provinces et les employés fédéraux. L'étude de cas, à la page suivante, donne un exemple de l'application des règlements fédéraux dans les réserves.

5.28 AINC tente de combler cette absence de réglementation en renvoyant aux lois et règlements provinciaux dans ses politiques et lignes directrices et dans les ententes de financement avec les Premières nations. Cependant, nous avons constaté que d'importants éléments traités dans la plupart des règlements des provinces ne se retrouvent pas dans les lignes directrices ni dans les ententes de financement. Ces éléments comprennent l'approbation et l'octroi de licences pour les stations de traitement des eaux, la surveillance continue, les exigences en matière de présentation de rapports au public et les mécanismes de respect et d'application de la loi.

Cela signifie, par exemple, que lorsqu'une province exige que les stations de traitement des eaux obtiennent une licence ou une accréditation, cette exigence ne s'applique pas aux stations situées dans les collectivités des Premières nations.

Comment les règlements fédéraux sont appliqués dans les réserves

En vertu du *Code canadien du travail* et du *Règlement canadien sur la santé et la sécurité au travail*, tout employeur assujéti à la législation fédérale doit fournir à ses employés de l'eau potable qui répond aux normes énoncées dans les *Recommandations pour la qualité de l'eau potable au Canada*. Les employés fédéraux travaillant dans les collectivités des Premières nations sont visés par ces dispositions.

Nous avons constaté qu'en 2002, Santé Canada a installé de petites unités de traitement de l'eau dans les cliniques et les postes sanitaires d'au moins 20 collectivités des Premières nations qui éprouvaient régulièrement des problèmes de salubrité de l'eau potable. Cela faisait suite à l'intervention de Développement des ressources humaines Canada qui voulait s'assurer que les employés fédéraux travaillant à ces endroits avaient accès à de l'eau potable, comme le prévoit le *Code canadien du travail*.

Afin d'assurer la salubrité de l'eau et de s'acquitter de ses obligations, Santé Canada effectue régulièrement des analyses de la qualité de l'eau. Depuis janvier 2005, les analyses ont indiqué que l'eau produite par certaines de ces unités de traitement n'était pas propre à la consommation et le Ministère prend des mesures pour régler ces problèmes.

5.29 Nous avons également constaté que les lignes directrices d'AINC ne sont pas mises en œuvre de façon uniforme. Ces lignes directrices exigent, notamment, que les nouveaux réseaux d'approvisionnement en eau respectent les règlements provinciaux, sauf lorsqu'ils sont moins stricts que ceux du gouvernement fédéral. Des fonctionnaires du ministère nous ont dit qu'ils ne se sentent pas obligés de respecter ou d'appliquer entièrement les règlements provinciaux. Ils ont également indiqué qu'ils n'ont pas les ressources humaines et la capacité dont disposent les provinces pour les mettre de l'avant et les appliquer.

5.30 Dans le cadre de la Stratégie de gestion de l'eau des Premières nations, AINC rédige de nouvelles lignes directrices sur la gestion des réseaux d'approvisionnement en eau potable dans les collectivités des Premières nations. Nous avons examiné ce document et sommes d'avis qu'il ne peut à lui seul constituer une réglementation efficace parce qu'il s'applique seulement aux fonctionnaires d'AINC. De plus, il ne sera pas applicable en vertu d'une loi ou d'un règlement et la façon dont il s'appliquera aux Premières nations demeure incertaine.

5.31 AINC utilise aussi les ententes de financement avec les Premières nations pour définir les exigences en matière d'eau potable. Cependant, le libellé des ententes est général et ne renvoie pas

expressément aux réseaux d'approvisionnement en eau. En 2001, lors d'une présentation à la Commission d'enquête sur Walkerton, les Chefs de l'Ontario ont déclaré : [Traduction] « Les Premières nations, leurs consultants et les fonctionnaires fédéraux doivent tenter de discerner les normes applicables dans le libellé vague et conflictuel des conditions de financement, des lignes directrices et des manuels. » Cette situation n'avait pas changé de façon notable au moment de notre vérification.

5.32 Les ententes de financement entre AINC et les Premières nations stipulent que les Premières nations doivent respecter tous les codes et toutes les normes applicables et protéger la santé et la sécurité. Il n'est toutefois pas spécifié si les Premières nations doivent intégrer tous les éléments que contiennent les lois et règlements provinciaux dans la gestion de leur eau potable et comment elles doivent le faire, le cas échéant.

5.33 Aucune loi n'exige que la qualité et la salubrité de l'eau potable dans les collectivités des Premières nations soient contrôlées. Selon Santé Canada, aucune loi ou règlement ne lui confère des pouvoirs d'application de la loi ou d'inspection en ce qui a trait à la qualité de l'eau dans les réserves. Par conséquent, le personnel du ministère n'est pas légalement habilité à veiller à ce que toutes les analyses requises soient menées. De plus, les Premières nations ne sont pas légalement habilitées à analyser leur eau potable. Ainsi, les résidents des collectivités des Premières nations ne profitent pas d'analyses comparables à celles d'autres collectivités.

5.34 Dans le cadre du Programme sur la qualité de l'eau potable, Santé Canada signe des ententes de financement avec la plupart des Premières nations ou conclut des marchés avec des particuliers pour analyser l'eau potable conformément aux *Recommandations pour la qualité de l'eau potable au Canada*. En vertu de ces ententes, toutefois, le fait d'omettre ces analyses a pour seule conséquence de suspendre le versement des fonds.

5.35 À notre avis, d'ici à ce que des règlements comparables à ceux des provinces soient instaurés, AINC et Santé Canada ne peuvent garantir que les membres des Premières nations qui vivent dans les réserves aient un accès continu à de l'eau potable de qualité.

5.36 **Recommandation.** Affaires indiennes et du Nord Canada et Santé Canada, après consultation des Premières nations, devraient élaborer et mettre en œuvre une réglementation de l'eau potable dans les collectivités des Premières nations. Cette réglementation devrait

être comparable à celle des provinces et devrait être conçue pour protéger la santé et la sécurité des membres des Premières nations. Elle devrait à tout le moins traiter des rôles et responsabilités, des exigences en matière de qualité de l'eau, des exigences techniques, de certification des systèmes, d'accréditation des opérateurs, de respect et d'application de la réglementation et des exigences en matière de rapports publics.

Réponse d'Affaires indiennes et du Nord Canada. Affaires indiennes et du Nord Canada continuera à mettre en place la Stratégie de gestion de l'eau des Premières nations qui vise à améliorer les éléments du programme, tout particulièrement en clarifiant les rôles et les responsabilités, les exigences relatives à la qualité de l'eau, les exigences techniques, l'accréditation des systèmes et des opérations, la conformité aux règlements et leur application, et les exigences concernant l'établissement de rapports destinés au public. Affaires indiennes et du Nord Canada, avec Santé Canada et en collaboration avec les Premières nations :

- étudiera attentivement, avec tous les autres intervenants, les options et la faisabilité d'une réglementation de l'eau potable dans les réserves. Tous les aspects du régime proposé seront évalués, y compris l'adoption de nouveaux règlements, lois et mécanismes de mise en application. Un plan d'action sera élaboré pour la mise en œuvre de l'option choisie d'ici à septembre 2006;
- continuera à développer et à mettre en place des mécanismes qui visent à assurer le respect des normes en ce qui concerne la qualité de l'eau potable jusqu'à ce qu'une réglementation soit mise en place. Cette étape comprend la mise au point des Protocoles exhaustifs pour la salubrité de l'eau potable dans les collectivités des Premières nations, récemment élaborés dans le cadre de la Stratégie de gestion de l'eau des Premières nations, laquelle inclut les éléments clés couverts par la réglementation provinciale et fournit des directives claires sur la façon dont les Premières nations doivent intégrer ces éléments à la gestion de leur eau potable d'ici à avril 2006;
- continuera à développer et à mettre en place des modifications aux ententes de financement en ce qui concerne les codes et les normes des Protocoles susmentionnés afin de renforcer les pratiques de gestion de l'eau potable en accord avec les exigences provinciales d'ici à avril 2007.

Réponse de Santé Canada. Les enjeux politiques et les questions liées à la gouvernance chez les Premières nations sont très complexes. Les Premières nations considèrent l'autonomie gouvernementale comme une priorité. Santé Canada et AINC évalueront la possibilité de mettre en application cette recommandation ainsi que les options de mise en œuvre avec l'accord des intéressés des Premières nations. Entre-temps, Santé Canada améliorera la prestation des programmes dans les secteurs qui, selon les vérificateurs, découlent de la législation provinciale, notamment les suivants : rôles et responsabilités, exigences en matière de qualité de l'eau, exigences techniques, conformité et application de la loi et exigences en matière de présentation de rapports destinés au public. Ces mesures seront prises avant décembre 2006.

Gestion de programmes

La mise en œuvre des lignes directrices n'est pas uniforme

5.37 Pour vérifier les systèmes de gestion d'AINC, nous avons examiné 28 projets liés à l'eau potable de 20 Premières nations et ce, dans trois régions. Nous nous attendions à ce que le Ministère se conforme aux lignes directrices sur la gestion émises à l'intention de son personnel et s'assure que les fonds transférés aux Premières nations pour ces projets sont utilisés aux fins prévues.

5.38 Nous avons constaté que les niveaux de service devant être fournis sont interprétés différemment selon la région et la Première nation. Par exemple, dans une région, la livraison d'eau par camion n'est pas considérée comme un niveau de service acceptable et n'est pas envisagée comme option. Dans d'autres régions, ce mode d'approvisionnement est largement utilisé dans les collectivités où la densité des habitations est faible.

5.39 Il y a des cas où AINC ne respecte pas la définition des usagers admissibles, soit les immeubles résidentiels et communautaires. Selon les lignes directrices du Ministère, tous les autres usagers devraient normalement payer entièrement le coût de leur eau. Nous avons relevé des cas où les réseaux d'approvisionnement en eau financés par AINC sont utilisés pour fournir, sans frais additionnels, de l'eau à des entreprises.

5.40 Les coûts supplémentaires des réseaux d'approvisionnements en eau ne sont pas toujours justifiés. Selon les lignes directrices d'AINC, le Ministère doit financer l'option la plus rentable, en tenant compte des coûts estimatifs de construction, ainsi que des coûts de fonctionnement et d'entretien pour la durée de vie prévue d'un réseau d'approvisionnement en eau. Dans un des cas que nous avons

examinés, l'option qu'AINC a finalement approuvée était la plus coûteuse sur la durée de vie du réseau, ajoutant 630 000 \$ aux coûts estimatifs de construction, une augmentation de 36 p. 100 comparativement à l'option la moins coûteuse. Cependant, cette décision n'était pas fondée sur des considérations techniques, comme le requièrent les lignes directrices d'AINC, mais sur le fait que la Première nation voulait un processus de traitement offrant un niveau plus élevé de protection contre la giardia et le cryptosporidium. L'étude de cas ci-dessous donne un autre exemple où AINC a dépensé des sommes relativement importantes pour répondre à une question de santé et de sécurité sans examiner différents niveaux de service ou des solutions novatrices.

Une réponse coûteuse à une question de santé et de sécurité

En 1995, une Première nation n'avait pas accès à une eau potable salubre. En 1997, Affaires indiennes et du Nord Canada (AINC) et la Première nation ont entrepris des discussions concernant un projet d'approvisionnement en eau chlorée de cinq maisons dans une de ses réserves, deux maisons à l'extérieur de la réserve et cinq autres maisons devant être construites. La réserve était visée par un avis de faire bouillir l'eau. Le coût du projet était initialement estimé à 520 000 \$.

Un examen du projet mené en 1998 par Travaux publics et Services gouvernementaux Canada pour AINC a mis en question le projet parce qu'il ne respectait pas les lignes directrices d'AINC et a constaté qu'une option plus rentable était disponible. On a demandé à la Première nation d'envisager la possibilité de se relier au réseau d'eau d'une Première nation voisine, qui était alors en construction. Après des discussions, cette option a été rejetée en raison d'inquiétudes liées à la disponibilité de l'eau.

En 1999, AINC a approuvé le projet essentiellement tel qu'il avait d'abord été conçu, à un coût prévu de 762 000 \$. Le projet ne comprenait pas la filtration. La construction était pratiquement achevée en 2001. Les coûts finaux du projet ont atteint 782 000 \$. Au moment de la vérification, en raison de l'absence de filtration, la réserve était toujours visée par un avis de faire bouillir l'eau pour une durée indéterminée, pour les enfants en bas âge et les personnes ayant des problèmes de santé. La possibilité de relier la réserve à une station de traitement des eaux située dans une autre réserve de la Première nation était également étudiée.

5.41 Les habitants de certaines collectivités n'ont toujours pas accès à l'eau courante. Alors que, selon les politiques d'AINC, cette situation n'est pas acceptable, il n'est pas facile d'établir comment les lignes directrices sur l'eau potable aident les fonctionnaires d'AINC à concilier les normes de service minimales et les fonds disponibles.

5.42 Dans un des cas que nous avons examinés, une station de traitement des eaux de 3 millions de dollars a été construite en 1999. Néanmoins, les personnes occupant environ la moitié des 500 maisons de la collectivité n'ont pas l'eau courante, au moyen de conduites ou provenant d'une citerne, et certaines doivent s'approvisionner à partir de points d'eau. Même si les lignes directrices d'AINC indiquent que les points d'eau sont une solution temporaire, le plan quinquennal

d'immobilisations (jusqu'en 2009) de la région ne contient pas de projet visant à fournir l'eau courante à ces maisons. Si le plan quinquennal se réalise, environ la moitié de la population de cette collectivité n'aura retiré que bien peu d'avantages de cette station de traitement des eaux, dix ans après sa construction.

5.43 Nous avons constaté que les mesures de contrôle dans les régions d'AINC donnent l'assurance que les fonds transférés aux Premières nations pour la conception, la construction ou la réparation des réseaux d'approvisionnement en eau potable sont utilisés aux fins prévues. Dans les trois régions que nous avons visitées, nous avons examiné des projets de construction qui étaient soit en cours, soit terminés. Les paiements d'AINC pour les projets de construction étaient habituellement versés à la suite de la production des rapports d'étape. Dans une région, les mesures de contrôle comprenaient l'obligation pour les Premières nations d'avoir un compte distinct pour les fonds des projets liés à l'eau. Les mesures de contrôle dans les régions ne sont toutefois pas suffisantes pour assurer le respect des **codes et des normes** applicables.

Codes et normes — Les codes sont des ensembles de règles, d'exigences ou de critères exprimés par écrit (par exemple, le *Code national du bâtiment*). Les normes sont des règles, des exigences ou des procédures qui permettent d'aborder une activité particulière de façon ordonnée. Les codes et les normes n'ont force de loi que lorsqu'un gouvernement y renvoie dans un texte législatif.

Peu d'éléments probants démontrent que les réseaux d'approvisionnement en eau satisfont aux codes et aux normes applicables

5.44 Nous nous attendions à ce que AINC dispose de pratiques de gestion appropriées pour évaluer, approuver et surveiller les projets liés à l'eau potable dans les réserves et s'assurer que toutes les conditions de financement sont remplies.

5.45 Nous avons constaté qu'AINC ne disposait pas d'une liste exhaustive de codes et de normes applicables à la conception et à la construction de réseaux d'approvisionnement en eau. Les codes et les normes sont énoncés dans divers documents, ententes de financement, documents administratifs et énoncés de projet. Dans ces documents, les définitions des codes et des normes vont de l'exigence de respecter « tous les codes et toutes les normes applicables » au renvoi à une liste générale ou à une liste précise de codes et de normes. Les définitions applicables ou la façon dont elles seront appliquées à un projet donné restent imprécises.

5.46 Dans les projets que nous avons examinés, les preuves d'AINC quant aux codes et aux normes appliquées variaient. Le Ministère ne recevait pas toujours de rapports démontrant que des examens et des inspections de la conception et de la construction avaient été menés et que les projets liés à l'eau potable étaient conformes aux codes et aux normes applicables. Par exemple, nous avons relevé des projets où le

certificat d'achèvement exigé par AINC à la fin des travaux de construction n'avait pas été fourni. Lorsqu'ils étaient fournis, les rapports d'achèvement variaient quant au contenu et au niveau d'assurance en matière de conformité aux codes et aux normes.

5.47 Cette faiblesse peut avoir des conséquences sur la qualité ou la salubrité de l'eau potable. Par exemple, nous avons relevé certains réseaux d'approvisionnement en eau comportant des lacunes attribuables à une conception ou à une construction défectueuse. Ces lacunes peuvent entraîner des risques pour la sécurité de l'opérateur, le défaut d'atteindre le rendement voulu en matière de traitement ou l'incapacité de produire la quantité d'eau prévue.

5.48 L'évaluation des réseaux d'approvisionnement en eau menée par AINC en 2001 a aussi permis de relever de nombreuses anomalies en matière de conception et de construction. Ces anomalies sont en cause pour une partie des 75 p. 100 des réseaux classés comme présentant des risques. Par surcroît, régler ces problèmes peut s'avérer complexe et coûteux. Dans une région, par exemple, AINC financera la réalisation de 40 évaluations détaillées de réseaux d'approvisionnement en eau pour déterminer la nature exacte des problèmes et proposer des solutions. Dans un des cas que nous avons examinés, la correction d'une situation à risque dans une collectivité d'environ 350 personnes entraînera la construction d'un nouveau réseau d'approvisionnement en eau à un coût d'environ 6 millions de dollars. Le nouveau réseau répondra également aux besoins futurs de la collectivité en matière d'eau potable.

5.49 Dans le cadre de la Stratégie de gestion de l'eau des Premières nations, AINC s'est engagé à ce que tous les réseaux d'approvisionnement en eau dans les réserves soient construits conformément aux normes. Le Ministère a préparé l'ébauche de lignes directrices de gestion pour définir ses propres exigences. Dans leur forme actuelle, ces lignes directrices clarifient certaines exigences, mais ne précisent pas comment les Premières nations les mettront en œuvre.

Analyses recommandées pour les réseaux d'approvisionnement en eau

Selon les *Recommandations pour la qualité de l'eau potable au Canada*, les réseaux publics de distribution d'eau doivent faire l'objet d'analyses au moins quatre fois par mois, à intervalles réguliers, pour relever les caractéristiques microbiologiques, et deux fois par année pour relever les substances chimiques.

L'analyse de l'eau n'est pas uniforme

5.50 L'eau potable doit être analysée régulièrement. Cette mesure constitue le point de contrôle ultime de la sécurité de la chaîne d'approvisionnement en eau potable et assure la protection de la santé publique. Nous nous attendions à ce que Santé Canada dispose d'un plan pour veiller à ce que tous les réseaux d'approvisionnement en eau potable dans les collectivités des Premières nations fassent l'objet

d'analyses conformément aux *Recommandations pour la qualité de l'eau potable au Canada*. Nous nous attendions également à ce que les renseignements sur la qualité de l'eau soient partagés avec les parties concernées et à ce que des mesures opportunes et appropriées soient prises lorsque l'eau potable pose un risque pour la santé.

5.51 Les dossiers de Santé Canada que nous avons examinés indiquent qu'il n'y a pas d'analyse régulière de l'eau potable dans la plupart des collectivités des Premières nations. Même si l'objectif général de Santé Canada est d'atteindre d'ici 2008 la fréquence d'analyse suggérée dans les *Recommandations pour la qualité de l'eau potable au Canada*, nous avons constaté que le Ministère ne dispose pas de plan exhaustif, assorti d'échéances précises, pour atteindre cet objectif. De plus, le Ministère ne s'assure pas que les Premières nations analysent leur eau potable comme l'exigent les ententes de financement, les contrats et le manuel de procédures de Santé Canada. Dans certains cas, les Premières nations ont omis d'effectuer les analyses de l'eau pendant des périodes aussi longues que sept mois. Même si Santé Canada ne verse pas de fonds lorsque les analyses ne sont pas faites, l'absence d'analyses empêche Santé Canada et les Premières nations de détecter les problèmes potentiels de qualité de l'eau et de prendre des décisions opportunes et éclairées pour régler ces problèmes. En outre, les résultats des analyses ne sont pas mis à la disposition d'AINC et des Premières nations à titre d'élément du contrôle de la qualité de l'eau potable. Dans les situations où la qualité de l'eau potable est médiocre, les employés de Santé Canada fournissent un soutien additionnel aux collectivités des Premières nations.

5.52 Dans les régions que nous avons visitées, Santé Canada ne consigne pas encore systématiquement les résultats des analyses dans son système d'information. Dans une de ces régions, le système est en place depuis quatre ans. Même si les données étaient incomplètes, il n'y avait pas de plan pour relever les problèmes de données et pour les corriger. Par ailleurs, nous n'avons trouvé aucun élément probant dans le système d'information montrant que les exigences de contrôle de la qualité pour les analyses de l'eau étaient respectées; les représentants du Ministère n'ont pu expliquer la fonction de ce système et la façon dont il doit être utilisé aux fins de la gestion du programme.

5.53 Santé Canada considère qu'il n'a qu'un rôle consultatif auprès des Premières nations lorsque les analyses démontrent que l'eau est impropre à la consommation. Il peut arriver que le Ministère recommande à une Première nation d'émettre aux usagers un avis de faire bouillir l'eau. Selon Santé Canada, les Premières nations ont le

pouvoir d'émettre et de lever des avis et elles ont la responsabilité, avec l'aide d'AINC, de Santé Canada, des conseils tribaux et d'autres organismes de soutien, de corriger les causes sous-jacentes de ces problèmes. Nous avons constaté que certains avis sont en place depuis de nombreuses années. Par exemple, une collectivité de plus de 1 000 personnes est soumise à un avis de faire bouillir l'eau depuis août 2001 en raison d'un niveau inadéquat de chlore dans son réseau de distribution. Nous avons également constaté que les responsabilités liées à la correction des causes des avis ne sont pas toujours bien comprises. Dans une collectivité, une partie de la population a été soumise à un avis de faire bouillir l'eau pendant plus de trois ans avant que des mesures correctives ne soient prises et que l'avis ne soit levé.

Le soutien et le développement des capacités sont insuffisants

5.54 Nous nous attendions à ce qu'AINC dispose de pratiques de gestion adéquates pour surveiller le fonctionnement et l'entretien des réseaux d'approvisionnement en eau des Premières nations afin de s'assurer que l'eau potable satisfait aux normes et que le financement est utilisé aux fins prévues. Nous avons constaté que les programmes d'AINC ont une portée limitée et que l'aide technique disponible pour soutenir et développer la capacité des Premières nations de fournir de l'eau potable est fragmentée. Nous avons relevé des faiblesses dans trois grands secteurs : les opérateurs, le financement et le suivi de l'information.

5.55 Opérateurs. La plupart des opérateurs de station de traitement des eaux dans les collectivités des Premières nations ne possèdent pas les connaissances et les compétences requises pour exploiter leur station en toute sécurité. L'évaluation de 2001 a démontré qu'environ 10 p. 100 des opérateurs satisfaisaient aux exigences d'accréditation de leur province respective. Dans le cadre de la Stratégie de gestion de l'eau des Premières nations, AINC a instauré l'exigence que tous les opérateurs dans les réserves soient accrédités en fonction du niveau de complexité de leur station de traitement des eaux, conformément aux règles applicables dans leur province. L'objectif est d'accréditer tous les opérateurs ou de s'assurer que les opérateurs non accrédités sont supervisés directement par un opérateur accrédité d'ici 2006.

5.56 Dans les régions que nous avons visitées, AINC transfère des fonds aux Premières nations pour l'enseignement en classe et l'amélioration des connaissances afin d'aider les opérateurs à satisfaire aux exigences d'accréditation. Les statistiques d'AINC indiquent qu'à la fin de mars 2005, environ 40 p. 100 des opérateurs étaient accrédités. Cependant, dans le cas d'une région, nous avons constaté

que même si plusieurs des opérateurs inclus dans cette statistique ont obtenu une formation et ont réussi aux examens, ils n'étaient pas accrédités. De plus, les statistiques n'indiquent pas si les opérateurs ont été accrédités en fonction du niveau de complexité de leur station. D'autre part, à mesure que les exigences provinciales d'accréditation et de formation deviennent plus strictes, plusieurs opérateurs des Premières nations ont de la difficulté à répondre aux exigences en matière d'études et d'expérience. Dans le cas des stations de traitement des eaux plus complexes, un nombre minimum d'années d'expérience du fonctionnement d'une telle station sous supervision appropriée est en outre requis pour l'obtention de l'accréditation. À notre avis, il y a une forte probabilité que l'objectif d'accréditation ne soit pas atteint. Dans une région, AINC envisage d'autres options pour garantir le bon fonctionnement des stations, comme le regroupement de plusieurs réseaux sous la direction d'un ou de plusieurs opérateurs qualifiés.

5.57 Le principal soutien offert aux opérateurs vient du Programme de formation itinérante financé par AINC dans toutes les régions. Dans le cadre de ce programme, des opérateurs d'expérience donnent une formation pratique sur place, sur une base cyclique et pendant 12 à 24 mois, pour aider les opérateurs résidents à faire fonctionner leur propre réseau d'approvisionnement en eau. Une aide est également disponible en cas d'urgence. En 2001, environ 65 p. 100 des opérateurs dans les réserves avaient reçu ce genre de formation. Des fonctionnaires d'AINC nous ont dit que ce programme est une réussite et que les connaissances et les compétences des opérateurs se sont améliorées. Cependant, la formation et le soutien ne sont pas obligatoires et ne sont pas accessibles à toutes les Premières nations. Nous avons constaté qu'AINC n'exige pas qu'un plan de formation soit en place. Nous avons également noté qu'une grande partie du temps des formateurs est consacrée à régler des problèmes techniques immédiats plutôt qu'à donner de la formation.

5.58 Les Premières nations ont accès à d'autres formes de soutien. AINC finance les conseils tribaux et, dans certaines régions, d'autres organismes des Premières nations afin de leur fournir un éventail de services techniques. Toutefois, le Ministère n'exige pas qu'un conseil tribal fournisse de l'aide en matière d'eau potable. Les conseils tribaux et leurs Premières nations membres déterminent les domaines prioritaires ainsi que la nature et la portée du soutien disponible. Comme les Premières nations ne sont pas toutes membres d'un conseil tribal, le soutien et le développement des capacités sont fragmentés et ne sont pas accessibles à toutes les Premières nations. De plus, le Ministère dispose de renseignements limités pour établir si le soutien

disponible pour l'eau potable satisfait aux besoins des Premières nations et permet d'offrir une eau potable de qualité. Au moins deux provinces ont mis sur pied des sociétés qui offrent un éventail complet de services aux fournisseurs d'eau. L'application de ce modèle aux Premières nations pourrait être étudiée.

5.59 Financement. AINC n'utilise pas de méthode uniforme pour financer les Premières nations pour le fonctionnement et l'entretien (F et E) de leurs réseaux d'approvisionnement en eau. Sa politique consiste à attribuer les fonds de F et E en fonction d'une formule. Le montant attribué à chaque Première nation devrait couvrir 80 p. 100 des coûts estimatifs de F et E des réseaux d'approvisionnement en eau potable. Cependant, nous avons constaté que la formule n'a pas été mise à jour depuis de nombreuses années. Dans certaines régions, le Ministère n'utilise pas toujours la formule et fournit à certaines Premières nations l'équivalent de 80 p. 100 des coûts réels de F et E, si elles peuvent fournir des preuves suffisantes du paiement de ces coûts.

5.60 Dans le cadre de la Stratégie de gestion de l'eau des Premières nations, AINC travaille à mettre en œuvre une nouvelle méthode d'estimation des coûts de F et E et de répartition des fonds. Cette méthode tient compte des caractéristiques de chaque réseau d'eau et, grâce à son application, plusieurs Premières nations sont admissibles à un financement supplémentaire. Il reste à savoir si cette méthode s'appliquera à toutes les Premières nations ou si les coûts réels continueront d'être payés dans certains cas.

5.61 AINC ne sait pas si tous les fonds destinés au fonctionnement et à l'entretien sont utilisés à ces fins. Le Ministère fournit aux Premières nations environ 45 millions de dollars par année pour appuyer le fonctionnement et l'entretien de leurs réseaux d'approvisionnement en eau (y compris les réseaux d'égout). Selon les conditions de financement applicables, les Premières nations ont la possibilité d'utiliser les fonds de F et E à d'autres fins et AINC n'a que peu d'assurance que les fonds sont utilisés aux fins prévues. Pour la durée de la Stratégie de gestion de l'eau des Premières nations, AINC a haussé le financement du F et E de plus de 50 p. 100, pour atteindre environ 75 millions de dollars. Les fonds additionnels sont transférés aux Premières nations selon des conditions différentes et ne peuvent être utilisés à des fins autres que le fonctionnement et l'entretien des réseaux d'approvisionnement en eau. AINC entend demander une augmentation permanente de son budget d'immobilisations pour assurer aux Premières nations un niveau de financement stable du

F et E. Si le Ministère uniformisera les conditions de financement dans le cadre de ce processus et comment il obtiendra l'assurance que tous les fonds sont utilisés aux fins prévues restent à déterminer.

5.62 D'autres questions liées au financement du fonctionnement et de l'entretien des réseaux d'approvisionnement en eau restent à régler. Selon les lignes directrices de F et E d'AINC, les Premières nations devraient en principe assumer 20 p. 100 des coûts de F et E de ces réseaux au moyen de frais d'utilisation ou autrement. En pratique, selon les renseignements d'AINC, peu de Premières nations perçoivent ces frais d'utilisation. De plus, AINC ignore si les Premières nations ont d'autres ressources pour satisfaire à cette exigence et il ne dispose d'aucun moyen d'en assurer l'application.

5.63 Information et suivi. AINC dispose de peu d'information pour déterminer si les Premières nations satisfont aux conditions de leurs ententes de financement et si ses programmes et son financement permettent de fournir de l'eau potable. Pour contrôler l'état des réseaux d'approvisionnement en eau, AINC exige que les Premières nations fournissent chaque année de l'information sur leurs plans et activités de F et E et, tous les trois à cinq ans, les résultats d'une inspection de l'état de leur réseau.

5.64 Nous avons constaté qu'AINC ne sait pas si l'entretien régulier indiqué par les Premières nations a été effectué ou si des projets urgents d'entretien ou de réparation sont nécessaires. Certains rapports demandés par AINC ne sont pas fournis par toutes les Premières nations, même s'ils seraient utiles tant à AINC qu'aux Premières nations. Par exemple, les Premières nations sont censées disposer de plans de gestion de l'entretien de leurs réseaux d'approvisionnement en eau, mais AINC n'exige pas de preuves que ces plans sont en place et utilisés. En outre, les régions sont censées s'assurer que les inspections annuelles d'entretien sont effectuées. Celles-ci ne sont pas faites de façon systématique. Aussi, les inspections périodiques ne sont pas toujours menées au moment voulu et certains rapports d'inspection fournis par les Premières nations contiennent des renseignements médiocres. Par conséquent, le système d'information devant servir à consigner les résultats des inspections de réseaux d'approvisionnement en eau n'est pas fiable.

5.65 Lorsque des lacunes dans un réseau d'approvisionnement en eau sont signalées dans un rapport à AINC, les Premières nations, aux termes de leurs ententes de financement, ont la responsabilité de combler les lacunes avec l'aide des conseils tribaux et d'autres organisations. Cependant, il n'y a pas de moyen efficace d'informer

AINC que les lacunes ont été comblées, et le Ministère dispose de moyens limités pour vérifier qu'une Première nation a comblé les lacunes. AINC ne peut retirer le financement du F et E parce que l'approvisionnement en eau potable est un service essentiel.

5.66 Selon les mécanismes de rapport actuels, AINC met l'accent sur l'état des réseaux d'approvisionnement en eau. Avant d'entreprendre l'évaluation de l'ensemble des réseaux en 2001, AINC disposait de renseignements limités sur la salubrité de l'eau potable des Premières nations. Nous avons constaté que le Ministère n'a toujours pas de renseignements adéquats sur la qualité ou la salubrité de l'eau potable. Il a toutefois entrepris un examen de ses besoins en matière d'information et de ses processus de collecte de données concernant l'eau potable et prévoit également instaurer des inspections annuelles du rendement des réseaux d'approvisionnement en eau à compter de 2005.

5.67 Santé Canada et AINC ont énoncé sept éléments dans la Stratégie de gestion de l'eau des Premières nations pour améliorer de façon substantielle la qualité et la salubrité de l'eau potable dans les collectivités des Premières nations d'ici 2008. Cependant, étant donné que l'approvisionnement en eau potable est devenu plus complexe et que la plupart des collectivités des Premières nations comptent moins de 500 résidants, l'accès permanent à un soutien technique est essentiel pour fournir de l'eau potable aux résidants des collectivités des Premières nations. La mise en œuvre réussie de la Stratégie comporte un certain nombre de défis. À notre avis, si ces défis ne sont pas relevés et si les besoins en matière de soutien ne sont pas entièrement comblés, il est peu probable que la Stratégie permettra d'améliorer de façon permanente la qualité et la salubrité de l'eau potable des Premières nations.

5.68 Recommandation. Affaires indiennes et du Nord Canada et Santé Canada, après consultation des Premières nations, devraient :

- clarifier les codes et les normes applicables à la conception et à la construction des réseaux d'approvisionnement en eau potable;
- tenir compte de facteurs comme la qualité des sources d'eau, la capacité locale, la possibilité d'innover et la rentabilité, au moment d'approuver le financement de réseaux d'approvisionnement en eau;
- élaborer des mécanismes pour obtenir l'assurance que tous les facteurs requis sont pris en considération au moment de l'approbation des projets liés à l'eau potable et que les codes et les normes sont respectés.

Réponse d’Affaires indiennes et du Nord Canada. Nous procédons déjà à la création des codes, des normes et des protocoles applicables à la conception et à la mise en service des réseaux d’approvisionnement en eau potable dans le cadre de la Stratégie de gestion de l’eau des Premières nations. Affaires indiennes et du Nord Canada, avec Santé Canada et en collaboration avec les Premières nations :

- révisera le Cadre d’action d’Affaires indiennes et du Nord Canada concernant la salubrité et la propreté de l’eau potable et le traitement approprié des eaux usées des Premières nations, et les protocoles connexes qui concernent la conception et la construction de réseaux d’approvisionnement en eau potable, pour veiller à ce que les normes et les codes soient clairs, compréhensibles et appliqués de façon cohérente d’ici à avril 2006. Ces documents incluront aussi une liste de tous les codes et les exigences pertinents que les réseaux d’approvisionnement en eau potable des Premières nations doivent respecter;
- améliorera le processus d’examen du projet, tel que documenté dans le *Cadre national pour l’examen des systèmes d’aqueduc et d’égout dans les collectivités des Premières nations*, en incluant une liste de facteurs qui devraient être considérés lors de l’approbation de financement pour les réseaux d’aqueduc, comme la qualité des sources d’eau, la capacité locale, le potentiel de l’innovation et la rentabilité, d’ici à septembre 2006;
- renforcera les mécanismes visant à vérifier que tous les codes et les normes ont été respectés, y compris une liste de contrôle de tous les facteurs qui doivent être pris en compte lors de l’approbation et de la mise en service des réseaux d’approvisionnement en eau potable d’ici à avril 2006.

Réponse de Santé Canada. Santé Canada est d’accord avec cette recommandation. En collaboration avec Environnement Canada, Affaires indiennes et du Nord Canada et Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, Santé Canada a élaboré le *Cadre national pour l’examen des systèmes d’aqueduc et d’égouts dans les collectivités des Premières nations*, qui a été distribué aux bureaux régionaux en mars 2005. Ce document délimite le rôle de chaque ministère dans le processus intégré d’examen des propositions de projet relatives à l’eau potable et aux eaux usées dans les collectivités des Premières nations. Le rôle de Santé Canada dans le processus d’examen est d’examiner les projets du point de vue de la santé publique. Le Ministère élabore

actuellement une série de lignes directrices qui apporteront une aide supplémentaire à ses réviseurs à cet égard. Ces mesures seront prises d'ici à mai 2006.

Santé Canada continuera de collaborer avec Affaires indiennes et du Nord Canada, en consultation avec des Premières nations, en vue d'éclaircir les codes et les normes et de mettre au point des mécanismes visant à obtenir l'assurance, lors de l'approbation de projets d'eau potable, que les codes et les normes sont respectés.

5.69 Recommandation. Santé Canada, de concert avec Affaires indiennes et du Nord Canada et après consultation des Premières nations, devrait veiller à ce que :

- toutes les analyses de l'eau potable suggérées dans les *Recommandations pour la qualité de l'eau potable au Canada* soient effectuées;
- les résultats des analyses soient dûment consignés et les renseignements pertinents soient partagés avec les parties concernées;
- les situations où l'eau n'est pas salubre, ou les situations où il n'y a pas d'assurance que l'eau est salubre, soient clairement identifiées et que les mesures à prendre dans chaque situation soient définies;
- des mesures soient prises par les parties responsables, selon les besoins.

Réponse d'Affaires indiennes et du Nord Canada. En collaboration avec Santé Canada et les Premières nations, Affaires indiennes et du Nord Canada s'assurera de mieux définir les rôles et les responsabilités en ce qui concerne le partage des résultats d'analyses recueillis et les mesures prises à la suite de la découverte d'une eau insalubre, afin que des mesures rapides soient prises par toutes les parties pour assurer la santé et la sécurité publique. Affaires indiennes et du Nord Canada, en collaboration avec Santé Canada,

- mettra la dernière main au Protocole d'entente entre Affaires indiennes et du Nord Canada et Santé Canada en ce qui a trait à la collecte et au partage des renseignements d'ici à décembre 2005;
- clarifiera et officialisera les rôles et les responsabilités du Ministère, des Premières nations et de Santé Canada, tels que précisés par Santé Canada dans son *Manuel de procédures en matière de salubrité de l'eau potable dans les collectivités des Premières nations au sud du 60^e parallèle*, dans les cas où l'eau potable des

collectivités des Premières nations n'est pas salubre ou lorsque l'on ne peut avoir la certitude de sa salubrité, et définira clairement les mesures à prendre d'ici à avril 2006;

- mettra au point un processus de communication et de suivi destiné à informer toutes les parties concernées lors de la découverte d'une eau insalubre d'ici à mai 2006.

Réponse de Santé Canada. Santé Canada est d'accord avec cette recommandation. Le Ministère a présenté sous sa forme définitive le *Manuel de procédures en matière de salubrité de l'eau potable dans les collectivités des Premières nations au sud du 60^e parallèle* dans lequel on décrit de façon détaillée les procédures à suivre pour consigner et communiquer les résultats des analyses et pour repérer les problèmes et prendre des mesures lorsque l'eau est insalubre. La prochaine mise à jour, qui mettra en évidence les recommandations de la vérification, sera effectuée en décembre 2006, en consultation avec des bureaux régionaux, d'autres secteurs et spécialistes en la matière de Santé Canada, d'autres ministères ainsi que les intéressés des Premières nations.

5.70 Recommandation. Affaires indiennes et du Nord Canada et Santé Canada, après consultation des Premières nations, devraient :

- évaluer la capacité et le soutien dont les Premières nations ont besoin pour fournir de l'eau potable à leurs collectivités;
- mettre sur pied l'institution ou les institutions qui pourraient regrouper ces fonctions de développement des capacités et de soutien pour toutes les Premières nations;
- définir les renseignements dont les ministères et les Premières nations ont besoin pour démontrer que l'eau est salubre.

Réponse d'Affaires indiennes et du Nord Canada. Affaires indiennes et du Nord Canada examinera et améliorera les fonctions de développement des capacités et de soutien dans toutes les collectivités des Premières nations en vue de les approvisionner en eau potable salubre. Affaires indiennes et du Nord Canada, avec Santé Canada et en collaboration avec les Premières nations,

- concevra et mènera un sondage afin d'évaluer la capacité des collectivités des Premières nations à fournir une eau potable salubre d'ici à septembre 2006;

- révisera, évaluera et renforcera les mécanismes existants pour le développement des capacités et l'aide aux collectivités des Premières nations d'ici à juin 2006. Cela inclura l'évaluation des options telles que l'établissement de nouvelles institutions ou l'identification des institutions déjà existantes pour consolider le développement des capacités et l'aide à toutes les collectivités des Premières nations ainsi que la production d'un plan d'action pour la mise en œuvre de l'option recommandée;
- dégagera, d'ici à décembre 2006, les renseignements pertinents dont le Ministère et les Premières nations ont besoin pour prouver que l'eau sur la réserve est salubre grâce à la mise en place d'inspections annuelles récemment élaborées en vue d'évaluer le rendement et la condition des réseaux ainsi que les données recueillies par Santé Canada.

Réponse de Santé Canada. Santé Canada est d'accord avec cette recommandation. Le Ministère renforce les capacités des Premières nations et offre un soutien aux Premières nations en donnant des conseils et en faisant des recommandations à leurs collectivités ainsi qu'en finançant et en formant des contrôleurs de la qualité de l'eau potable dans les collectivités. L'offre d'une capacité de soutien par le biais de la Stratégie de gestion de l'eau des Premières nations est en voie de se concrétiser. Santé Canada mettra la dernière main à un cadre national de formation de contrôleurs de la qualité de l'eau potable dans les collectivités en décembre 2005, au plus tard.

De concert avec Affaires indiennes et du Nord Canada, et avec l'accord des Premières nations, Santé Canada examinera la possibilité de mettre sur pied un ou plusieurs organismes en vue de regrouper les fonctions de renforcement et de soutien des capacités pour l'ensemble des Premières nations en juin 2006, au plus tard.

Rapports au Parlement

Le Parlement ne reçoit toujours pas de tableau complet

5.71 Le gouvernement fédéral aura dépensé 1,8 milliard de dollars entre 2003 et 2008 pour l'eau potable (et les égouts) dans les réserves. Étant donné l'importance de la Stratégie de gestion de l'eau des Premières nations pour la salubrité de l'eau dans les collectivités des Premières nations, nous nous attendions à ce que Affaires indiennes et du Nord Canada et Santé Canada aient défini des indicateurs de rendement particuliers pour la Stratégie et recueillent des renseignements suffisants et appropriés sur ces indicateurs pour pouvoir rendre compte au Parlement de la mise en œuvre de la Stratégie.

5.72 En 2003, les ministères ont présenté au Conseil du Trésor un Cadre de gestion et de responsabilisation axé sur les résultats. Ce Cadre contenait des indicateurs de rendement, des sources de données pour mesurer les progrès par rapport à ces indicateurs, les responsabilités liées à la mesure du rendement et la fréquence des rapports concernant chaque indicateur. Il précisait également les produits et les résultats immédiats, intermédiaires et finaux. Nous avons toutefois constaté qu'en 2003-2004, les ministères n'ont pas recueilli de renseignements concernant plusieurs des indicateurs et se voyaient donc limités dans leur reddition de comptes au Parlement concernant la Stratégie. Des fonctionnaires nous ont cependant dit que la mise en œuvre de la Stratégie a commencé tard au cours de la première année.

5.73 Certains indicateurs de rendement essentiels sont absents. Bien que l'un des principaux objectifs de la Stratégie soit de moderniser tous les réseaux d'approvisionnement en eau dans les réserves pour qu'ils répondent aux normes applicables, les ministères n'ont pas mentionné comme indicateur de rendement le nombre de réseaux dans les réserves qui répondent à ces normes. De plus, ils n'ont pas identifié la qualité de l'eau et le pourcentage de la population dans les réserves qui a accès à de l'eau potable à partir des réseaux des collectivités. Sans ce genre de renseignements, il sera difficile de montrer au Parlement dans quelle mesure la Stratégie permet de faire des progrès pour ce qui est d'améliorer la qualité et la salubrité de l'eau potable.

5.74 Le Parlement ne reçoit toujours pas suffisamment d'information au sujet de la Stratégie et de la qualité et la salubrité de l'eau potable dans les collectivités des Premières nations. À notre avis, il y a lieu d'accroître les efforts pour recueillir les renseignements requis sur le rendement relativement à la mise en œuvre de la Stratégie et à l'eau potable dans les réserves, et faire rapport de ces renseignements au Parlement.

5.75 Recommandation. Affaires indiennes et du Nord Canada et Santé Canada devraient :

- s'assurer de recueillir des renseignements sur la mise en œuvre de la Stratégie de gestion de l'eau des Premières nations et sur l'eau potable dans les collectivités des Premières nations;
- déterminer les renseignements qui intéresseraient le Parlement, y compris le pourcentage de la population dans les réserves qui a accès à de l'eau potable, le nombre de réseaux

d'approvisionnement en eau qui satisfont aux normes, la qualité de l'eau potable et le montant des fonds dépensés;

- faire rapport de ces renseignements au Parlement à compter de l'exercice 2006-2007.

Réponse d'Affaires indiennes et du Nord Canada. Affaires indiennes et du Nord Canada recueille présentement des données en rapport avec les indicateurs clés qui se dégagent de la Stratégie de gestion de l'eau des Premières nations. De plus, le Ministère prévoit mener une évaluation formative de la Stratégie de gestion de l'eau des Premières nations. Affaires indiennes et du Nord Canada,

- se livrera, en collaboration avec Santé Canada, à une évaluation formative de la Stratégie de gestion de l'eau des Premières nations, afin d'évaluer les progrès concernant l'amélioration de la qualité de l'eau dans les réserves, d'ici à décembre 2006;
- reverra les procédures et les outils actuels de collecte de données, afin de s'assurer que les renseignements sont recueillis à l'égard de tous les indicateurs de rendement précisés dans le cadre de responsabilisation soumis au Conseil du Trésor en 2003. En outre, Affaires indiennes et du Nord Canada précisera les indicateurs de rendement manquants dans le cadre de responsabilisation et reverra les procédures et les outils actuels de collecte de données pour inclure ces indicateurs clés afin que les renseignements pertinents soient recueillis et communiqués au Parlement, d'ici à avril 2006;
- en plus de faire rapport sur les progrès de la Stratégie de gestion de l'eau des Premières nations pour 2005-2006, transmettra tous les renseignements pertinents au Parlement en commençant à l'exercice financier 2006-2007.

Réponse de Santé Canada. Santé Canada est d'accord avec cette recommandation. Conformément à la Stratégie de gestion de l'eau des Premières nations, le Ministère vient de mettre au point des normes de données nationales pour les indicateurs de rendement et de mettre en place un système visant à faciliter la collecte de ces données. Santé Canada modifiera ces normes et les systèmes connexes de manière à se conformer aux recommandations. Le Ministère présentera à cet égard un compte rendu au Parlement au cours de l'exercice de 2006-2007.

Conclusion

5.76 Affaires indiennes et du Nord Canada, Santé Canada et les Premières nations ne sont pas soumis à une réglementation de l'eau potable comme le sont la plupart des provinces. Il y a également des lacunes dans la gestion des programmes chez les deux ministères. En ce qui concerne la salubrité de l'eau potable, les résidents des collectivités des Premières nations ne bénéficient pas d'un niveau de protection comparable à celui des personnes vivant à l'extérieur des réserves.

5.77 Il n'y a pas de loi ou de règlement exigeant la surveillance de la qualité et la salubrité de l'eau potable dans les collectivités des Premières nations. Santé Canada se fie à son personnel et aux Premières nations pour échantillonner et analyser l'eau potable. Dans la plupart des Premières nations, les analyses régulières à la fréquence prévue par les *Recommandations pour la qualité de l'eau potable au Canada* ne sont pas faites. Lorsque les résultats de ces analyses sont transmis à Santé Canada, ils ne sont ni consignés correctement, ni systématiquement communiqués à Affaires indiennes et du Nord Canada.

5.78 Enfin, en 2003-2004, les ministères n'ont pas recueilli tous les renseignements requis et certains indicateurs essentiels étaient absents. Le Parlement ne reçoit toujours pas suffisamment de renseignements au sujet de la Stratégie de gestion de l'eau des Premières nations et au sujet de la qualité et de la salubrité de l'eau potable dans les collectivités des Premières nations.

À propos de la vérification

Objectifs

Nos objectifs de vérification étaient de déterminer si :

- les programmes et le financement d'Affaires indiennes et du Nord Canada (AINC) et de Santé Canada donnaient aux collectivités des Premières nations un accès à l'eau potable comparable à celui d'autres collectivités de taille et d'emplacement semblables;
- Santé Canada communiquait des renseignements suffisants et appropriés sur la qualité de l'eau potable aux Premières nations, à AINC et à d'autres parties concernées;
- AINC et Santé Canada recueillaient des renseignements suffisants et appropriés pour que le gouvernement soit en mesure de rendre compte au Parlement des résultats de la Stratégie de gestion de l'eau des Premières nations.

Étendue et méthode

La vérification a mis l'accent sur les activités d'AINC et de Santé Canada se rattachant à la salubrité de l'eau potable dans les collectivités des Premières nations, y compris les services techniques fournis à AINC par Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, et les résultats de ces activités. Nous avons vérifié si ces programmes fonctionnent bien lorsqu'il est question de donner à ces collectivités un accès à de l'eau potable de qualité comparable à celui d'autres collectivités de taille et d'emplacement semblables. Nous avons passé en revue les politiques élaborées et analysé l'information disponible depuis 1995. Nous avons également étudié dans quelle mesure la Stratégie de gestion de l'eau des Premières nations est bien mise en œuvre. Cette stratégie a été adoptée en 2003 pour améliorer substantiellement la qualité et la salubrité de l'eau potable dans les collectivités des Premières nations.

L'équipe de vérification a interrogé des gestionnaires et des employés des ministères et examiné des documents pertinents aux administrations centrales d'AINC et de Santé Canada et dans trois régions (Ontario, Manitoba et Colombie-Britannique). Nous avons examiné 28 projets de réseaux d'approvisionnement en eau potable financés par AINC dans 20 collectivités des Premières nations entre 1995 et 2004, ainsi que leur fonctionnement et leur entretien là où cela était pertinent. Nous avons également examiné les activités ayant trait à la surveillance de la qualité de l'eau potable dans ces collectivités et vérifié les résultats de ces activités. L'équipe de vérification a visité six collectivités des Premières nations. Ces visites comportaient des discussions avec les chefs politiques, les gestionnaires des réseaux d'approvisionnement en eau ou d'immobilisations et les opérateurs des stations de traitement des eaux, ainsi que l'observation générale de l'état des installations.

Critères

Notre vérification était fondée sur les critères suivants :

- Affaires indiennes et du Nord Canada et Santé Canada se conforment à leurs autorisations et s'assurent que les fonds sont utilisés aux fins prévues.

- Les ministères fournissent des fonds en fonction de normes appropriées et de l'octroi de licences pour aider les collectivités des Premières nations à donner à leurs résidants un accès à de l'eau potable comparable à celui d'autres Canadiens vivant dans des collectivités semblables.
- AINC élabore des plans pour moderniser et construire des réseaux d'approvisionnement en eau potable qui répondent aux normes.
- AINC s'assure que des pratiques de gestion appropriées sont en place pour évaluer chaque projet d'immobilisations lié à l'eau potable, en établir l'ordre de priorité, les approuver et les surveiller.
- Les ministères s'assurent que des pratiques de gestion appropriées sont en place pour surveiller les réseaux et analyser l'eau potable des Premières nations pour s'assurer que l'eau respecte les normes.
- Santé Canada partage les renseignements sur la qualité de l'eau potable avec les Premières nations, AINC et, selon la nature des résultats, d'autres parties concernées.
- Les ministères s'assurent que des mesures opportunes et appropriées sont prises par les parties concernées, conformément à leurs rôles et à leurs responsabilités, lorsque les renseignements disponibles démontrent que l'eau potable d'une Première nation est impropre à la consommation ou comporte un risque pour la santé et la sécurité des résidants de la Première nation.
- Les ministères sont en mesure de démontrer au Parlement dans quelle mesure ils atteindront les résultats prévus énoncés dans la Stratégie de gestion de l'eau des Premières nations.

Travaux de vérification pertinents

Rapport du vérificateur général, décembre 1997, chapitre 35, intitulé « Suivi des recommandations formulées dans des rapports antérieurs : Affaires indiennes et du Nord Canada : Les immobilisations et leur entretien dans les réserves — 1995, chapitre 23 »

Rapport du vérificateur général, novembre 1995, chapitre 23, intitulé « Affaires indiennes et du Nord Canada : Les immobilisations et leur entretien dans les réserves »

Équipe de vérification

Vérificateur général adjoint : Ronnie Campbell

Directeur principal : Jerome Berthelette

Directeur : André Côté

Imran Iqbal

Erin Jellinek

Mathieu Lefèvre

Stacey Wowchuk

Pour obtenir de l'information, veuillez joindre la Direction des communications en composant le (613) 995-3708 ou le 1-888-761-5953 (sans frais).

Annexe Tableau des recommandations

Les recommandations formulées au chapitre 5 sont présentées ici sous forme de tableau. Le numéro du paragraphe où se trouve la recommandation apparaît en début de ligne. Les chiffres entre parenthèses correspondent au numéro des paragraphes où le sujet de la recommandation est abordé.

Recommandation	Réponse des ministères
<p>Cadre de régie</p> <p>5.36 Affaires indiennes et du Nord Canada et Santé Canada, après consultation des Premières nations, devraient élaborer et mettre en œuvre une réglementation de l'eau potable dans les collectivités des Premières nations. Cette réglementation devrait être comparable à celle des provinces et devrait être conçue pour protéger la santé et la sécurité des membres des Premières nations. Elle devrait à tout le moins traiter des rôles et responsabilités, des exigences en matière de qualité de l'eau, des exigences techniques, de certification des systèmes, d'accréditation des opérateurs, de respect et d'application de la réglementation et des exigences en matière de rapports publics. (5.24-5.35)</p>	<p>Réponse d'Affaires indiennes et du Nord Canada. Affaires indiennes et du Nord Canada continuera à mettre en place la Stratégie de gestion de l'eau des Premières nations qui vise à améliorer les éléments du programme, tout particulièrement en clarifiant les rôles et les responsabilités, les exigences relatives à la qualité de l'eau, les exigences techniques, l'accréditation des systèmes et des opérations, la conformité aux règlements et leur application, et les exigences concernant l'établissement de rapports destinés au public. Affaires indiennes et du Nord Canada, avec Santé Canada et en collaboration avec les Premières nations :</p> <ul style="list-style-type: none"> • étudiera attentivement, avec tous les autres intervenants, les options et la faisabilité d'une réglementation de l'eau potable dans les réserves. Tous les aspects du régime proposé seront évalués, y compris l'adoption de nouveaux règlements, lois et mécanismes de mise en application. Un plan d'action sera élaboré pour la mise en œuvre de l'option choisie d'ici à septembre 2006; • continuera à développer et à mettre en place des mécanismes qui visent à assurer le respect des normes en ce qui concerne la qualité de l'eau potable jusqu'à ce qu'une réglementation soit mise en place. Cette étape comprend la mise au point des Protocoles exhaustifs pour la salubrité de l'eau potable dans les collectivités des Premières nations, récemment élaborés dans le cadre de la Stratégie de gestion de l'eau des Premières nations, laquelle inclut les éléments clés couverts par la réglementation provinciale et fournit des directives claires sur la façon dont les Premières nations doivent intégrer ces éléments à la gestion de leur eau potable d'ici à avril 2006; • continuera à développer et à mettre en place des modifications aux ententes de financement en ce qui concerne les codes et les normes des Protocoles susmentionnés afin de renforcer les pratiques de gestion de l'eau potable en accord avec les exigences provinciales d'ici à avril 2007.

Recommandation	Réponse des ministères
	<p>Réponse de Santé Canada. Les enjeux politiques et les questions liées à la gouvernance chez les Premières nations sont très complexes. Les Premières nations considèrent l'autonomie gouvernementale comme une priorité. Santé Canada et AINC évalueront la possibilité de mettre en application cette recommandation ainsi que les options de mise en œuvre avec l'accord des intéressés des Premières nations. Entre-temps, Santé Canada améliorera la prestation des programmes dans les secteurs qui, selon les vérificateurs, découlent de la législation provinciale, notamment les suivants : rôles et responsabilités, exigences en matière de qualité de l'eau, exigences techniques, conformité et application de la loi et exigences en matière de présentation de rapports destinés au public. Ces mesures seront prises avant décembre 2006.</p>
<p>Gestion de programmes</p> <p>5.68 Affaires indiennes et du Nord Canada et Santé Canada, après consultation des Premières nations, devraient :</p> <ul style="list-style-type: none"> • clarifier les codes et les normes applicables à la conception et à la construction des réseaux d'approvisionnement en eau potable; • tenir compte de facteurs comme la qualité des sources d'eau, la capacité locale, la possibilité d'innover et la rentabilité, au moment d'approuver le financement de réseaux d'approvisionnement en eau; • élaborer des mécanismes pour obtenir l'assurance que tous les facteurs requis sont pris en considération au moment de l'approbation des projets liés à l'eau potable et que les codes et les normes sont respectés. (5.37-5.49) 	<p>Réponse d'Affaires indiennes et du Nord Canada. Nous procédons déjà à la création des codes, des normes et des protocoles applicables à la conception et à la mise en service des réseaux d'approvisionnement en eau potable dans le cadre de la Stratégie de gestion de l'eau des Premières nations. Affaires indiennes et du Nord Canada, avec Santé Canada et en collaboration avec les Premières nations :</p> <ul style="list-style-type: none"> • révisera le Cadre d'action d'Affaires indiennes et du Nord Canada concernant la salubrité et la propreté de l'eau potable et le traitement approprié des eaux usées des Premières nations, et les protocoles connexes qui concernent la conception et la construction de réseaux d'approvisionnement en eau potable, pour veiller à ce que les normes et les codes soient clairs, compréhensibles et appliqués de façon cohérente d'ici à avril 2006. Ces documents incluront aussi une liste de tous les codes et les exigences pertinents que les réseaux d'approvisionnement en eau potable des Premières nations doivent respecter; • améliorera le processus d'examen du projet, tel que documenté dans le <i>Cadre national pour l'examen des systèmes d'aqueduc et d'égout dans les collectivités des Premières nations</i>, en incluant une liste de facteurs qui devraient être considérés lors de l'approbation de financement pour les réseaux d'aqueduc, comme la qualité des sources d'eau, la capacité locale, le potentiel de l'innovation et la rentabilité, d'ici à septembre 2006;

Recommandation	Réponse des ministères
	<ul style="list-style-type: none"> • renforcera les mécanismes visant à vérifier que tous les codes et les normes ont été respectés, y compris une liste de contrôle de tous les facteurs qui doivent être pris en compte lors de l'approbation et de la mise en service des réseaux d'approvisionnement en eau potable d'ici à avril 2006. <p>Réponse de Santé Canada. Santé Canada est d'accord avec cette recommandation. En collaboration avec Environnement Canada, Affaires indiennes et du Nord Canada et Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, Santé Canada a élaboré le <i>Cadre national pour l'examen des systèmes d'aqueduc et d'égouts dans les collectivités des Premières nations</i>, qui a été distribué aux bureaux régionaux en mars 2005. Ce document délimite le rôle de chaque ministère dans le processus intégré d'examen des propositions de projet relatives à l'eau potable et aux eaux usées dans les collectivités des Premières nations. Le rôle de Santé Canada dans le processus d'examen est d'examiner les projets du point de vue de la santé publique. Le Ministère élabore actuellement une série de lignes directrices qui apporteront une aide supplémentaire à ses réviseurs à cet égard. Ces mesures seront prises d'ici à mai 2006.</p> <p>Santé Canada continuera de collaborer avec Affaires indiennes et du Nord Canada, en consultation avec des Premières nations, en vue d'éclaircir les codes et les normes et de mettre au point des mécanismes visant à obtenir l'assurance, lors de l'approbation de projets d'eau potable, que les codes et les normes sont respectés.</p>

Recommandation	Réponse des ministères
<p>5.69 Santé Canada, de concert avec Affaires indiennes et du Nord Canada et après consultation des Premières nations, devrait veiller à ce que :</p> <ul style="list-style-type: none"> • toutes les analyses de l'eau potable suggérées dans les <i>Recommandations pour la qualité de l'eau potable au Canada</i> soient effectuées; • les résultats des analyses soient dûment consignés et les renseignements pertinents soient partagés avec les parties concernées; • les situations où l'eau n'est pas salubre, ou les situations où il n'y a pas d'assurance que l'eau est salubre, soient clairement identifiées et que les mesures à prendre dans chaque situation soient définies; • des mesures soient prises par les parties responsables, selon les besoins. (5.50-5.53) 	<p>Réponse d'Affaires indiennes et du Nord Canada. En collaboration avec Santé Canada et les Premières nations, Affaires indiennes et du Nord Canada s'assurera de mieux définir les rôles et les responsabilités en ce qui concerne le partage des résultats d'analyses recueillis et les mesures prises à la suite de la découverte d'une eau insalubre, afin que des mesures rapides soient prises par toutes les parties pour assurer la santé et la sécurité publique. Affaires indiennes et du Nord Canada, en collaboration avec Santé Canada,</p> <ul style="list-style-type: none"> • mettra la dernière main au Protocole d'entente entre Affaires indiennes et du Nord Canada et Santé Canada en ce qui a trait à la collecte et au partage des renseignements d'ici à décembre 2005; • clarifiera et officialisera les rôles et les responsabilités du Ministère, des Premières nations et de Santé Canada, tels que précisés par Santé Canada dans son <i>Manuel de procédures en matière de salubrité de l'eau potable dans les collectivités des Premières nations au sud du 60^e parallèle</i>, dans les cas où l'eau potable des collectivités des Premières nations n'est pas salubre ou lorsque l'on ne peut avoir la certitude de sa salubrité, et définira clairement les mesures à prendre d'ici à avril 2006; • mettra au point un processus de communication et de suivi destiné à informer toutes les parties concernées lors de la découverte d'une eau insalubre d'ici à mai 2006. <p>Réponse de Santé Canada. Santé Canada est d'accord avec cette recommandation. Le Ministère a présenté sous sa forme définitive le <i>Manuel de procédures en matière de salubrité de l'eau potable dans les collectivités des Premières nations au sud du 60^e parallèle</i> dans lequel on décrit de façon détaillée les procédures à suivre pour consigner et communiquer les résultats des analyses et pour repérer les problèmes et prendre des mesures lorsque l'eau est insalubre. La prochaine mise à jour, qui mettra en évidence les recommandations de la vérification, sera effectuée en décembre 2006, en consultation avec des bureaux régionaux, d'autres secteurs et spécialistes en la matière de Santé Canada, d'autres ministères ainsi que les intéressés des Premières nations.</p>

Recommandation	Réponse des ministères
<p>5.70 Affaires indiennes et du Nord Canada et Santé Canada, après consultation des Premières nations, devraient :</p> <ul style="list-style-type: none"> • évaluer la capacité et le soutien dont les Premières nations ont besoin pour fournir de l'eau potable à leurs collectivités; • mettre sur pied l'institution ou les institutions qui pourraient regrouper ces fonctions de développement des capacités et de soutien pour toutes les Premières nations; • définir les renseignements dont les ministères et les Premières nations ont besoin pour démontrer que l'eau est salubre. (5.54-5.67) 	<p>Réponse d'Affaires indiennes et du Nord Canada. Affaires indiennes et du Nord Canada examinera et améliorera les fonctions de développement des capacités et de soutien dans toutes les collectivités des Premières nations en vue de les approvisionner en eau potable salubre. Affaires indiennes et du Nord Canada, avec Santé Canada et en collaboration avec les Premières nations,</p> <ul style="list-style-type: none"> • concevra et mènera un sondage afin d'évaluer la capacité des collectivités des Premières nations à fournir une eau potable salubre d'ici à septembre 2006; • révisera, évaluera et renforcera les mécanismes existants pour le développement des capacités et l'aide aux collectivités des Premières nations d'ici à juin 2006. Cela inclura l'évaluation des options telles que l'établissement de nouvelles institutions ou l'identification des institutions déjà existantes pour consolider le développement des capacités et l'aide à toutes les collectivités des Premières nations ainsi que la production d'un plan d'action pour la mise en œuvre de l'option recommandée; • dégagera, d'ici à décembre 2006, les renseignements pertinents dont le Ministère et les Premières nations ont besoin pour prouver que l'eau sur la réserve est salubre grâce à la mise en place d'inspections annuelles récemment élaborées en vue d'évaluer le rendement et la condition des réseaux ainsi que les données recueillies par Santé Canada. <p>Réponse de Santé Canada. Santé Canada est d'accord avec cette recommandation. Le Ministère renforce les capacités des Premières nations et offre un soutien aux Premières nations en donnant des conseils et en faisant des recommandations à leurs collectivités ainsi qu'en finançant et en formant des contrôleurs de la qualité de l'eau potable dans les collectivités. L'offre d'une capacité de soutien par le biais de la Stratégie de gestion de l'eau des Premières nations est en voie de se concrétiser. Santé Canada mettra la dernière main à un cadre national de formation de contrôleurs de la qualité de l'eau potable dans les collectivités en décembre 2005, au plus tard.</p> <p>De concert avec Affaires indiennes et du Nord Canada, et avec l'accord des Premières nations, Santé Canada examinera la possibilité de mettre sur pied un ou plusieurs organismes en vue de regrouper les fonctions de renforcement et de soutien des capacités pour l'ensemble des Premières nations en juin 2006, au plus tard.</p>

Recommandation	Réponse des ministères
<p>Rapports au Parlement</p> <p>5.75 Affaires indiennes et du Nord Canada et Santé Canada devraient :</p> <ul style="list-style-type: none"> • s'assurer de recueillir des renseignements sur la mise en œuvre de la Stratégie de gestion de l'eau des Premières nations et sur l'eau potable dans les collectivités des Premières nations; • déterminer les renseignements qui intéresseraient le Parlement, y compris le pourcentage de la population dans les réserves qui a accès à de l'eau potable, le nombre de réseaux d'approvisionnement en eau qui satisfont aux normes, la qualité de l'eau potable et le montant des fonds dépensés; • faire rapport de ces renseignements au Parlement à compter de l'exercice 2006-2007. <p>(5.71-5.74)</p>	<p>Réponse d'Affaires indiennes et du Nord Canada. Affaires indiennes et du Nord Canada recueille présentement des données en rapport avec les indicateurs clés qui se dégagent de la Stratégie de gestion de l'eau des Premières nations. De plus, le Ministère prévoit mener une évaluation formative de la Stratégie de gestion de l'eau des Premières nations. Affaires indiennes et du Nord Canada,</p> <ul style="list-style-type: none"> • se livrera, en collaboration avec Santé Canada, à une évaluation formative de la Stratégie de gestion de l'eau des Premières nations, afin d'évaluer les progrès concernant l'amélioration de la qualité de l'eau dans les réserves, d'ici à décembre 2006; • reverra les procédures et les outils actuels de collecte de données, afin de s'assurer que les renseignements sont recueillis à l'égard de tous les indicateurs de rendement précisés dans le cadre de responsabilisation soumis au Conseil du Trésor en 2003. En outre, Affaires indiennes et du Nord Canada précisera les indicateurs de rendement manquants dans le cadre de responsabilisation et reverra les procédures et les outils actuels de collecte de données pour inclure ces indicateurs clés afin que les renseignements pertinents soient recueillis et communiqués au Parlement, d'ici à avril 2006; • en plus de faire rapport sur les progrès de la Stratégie de gestion de l'eau des Premières nations pour 2005-2006, transmettra tous les renseignements pertinents au Parlement en commençant à l'exercice financier 2006-2007. <p>Réponse de Santé Canada. Santé Canada est d'accord avec cette recommandation. Conformément à la Stratégie de gestion de l'eau des Premières nations, le Ministère vient de mettre au point des normes de données nationales pour les indicateurs de rendement et de mettre en place un système visant à faciliter la collecte de ces données. Santé Canada modifiera ces normes et les systèmes connexes de manière à se conformer aux recommandations. Le Ministère présentera à cet égard un compte rendu au Parlement au cours de l'exercice de 2006-2007.</p>

Rapport de la commissaire à l'environnement et au développement durable à la Chambre des communes — 2005

Table des matières principale

Point de vue de la commissaire — 2005

- Chapitre 1** Pêches et Océans Canada — La Stratégie de gestion des océans du Canada
- Chapitre 2** L'intégrité écologique dans les parcs nationaux du Canada
- Chapitre 3** La Stratégie canadienne de la biodiversité : une vérification de suivi
- Chapitre 4** La salubrité de l'eau potable : responsabilités fédérales
- Chapitre 5** L'eau potable dans les collectivités des Premières nations
- Chapitre 6** L'approvisionnement écologique
- Chapitre 7** Les stratégies de développement durable
- Chapitre 8** Les pétitions en matière d'environnement