



Évaluation du Programme des sites contaminés du Nord

Préparé par : Direction générale de l'évaluation

Juin 2021

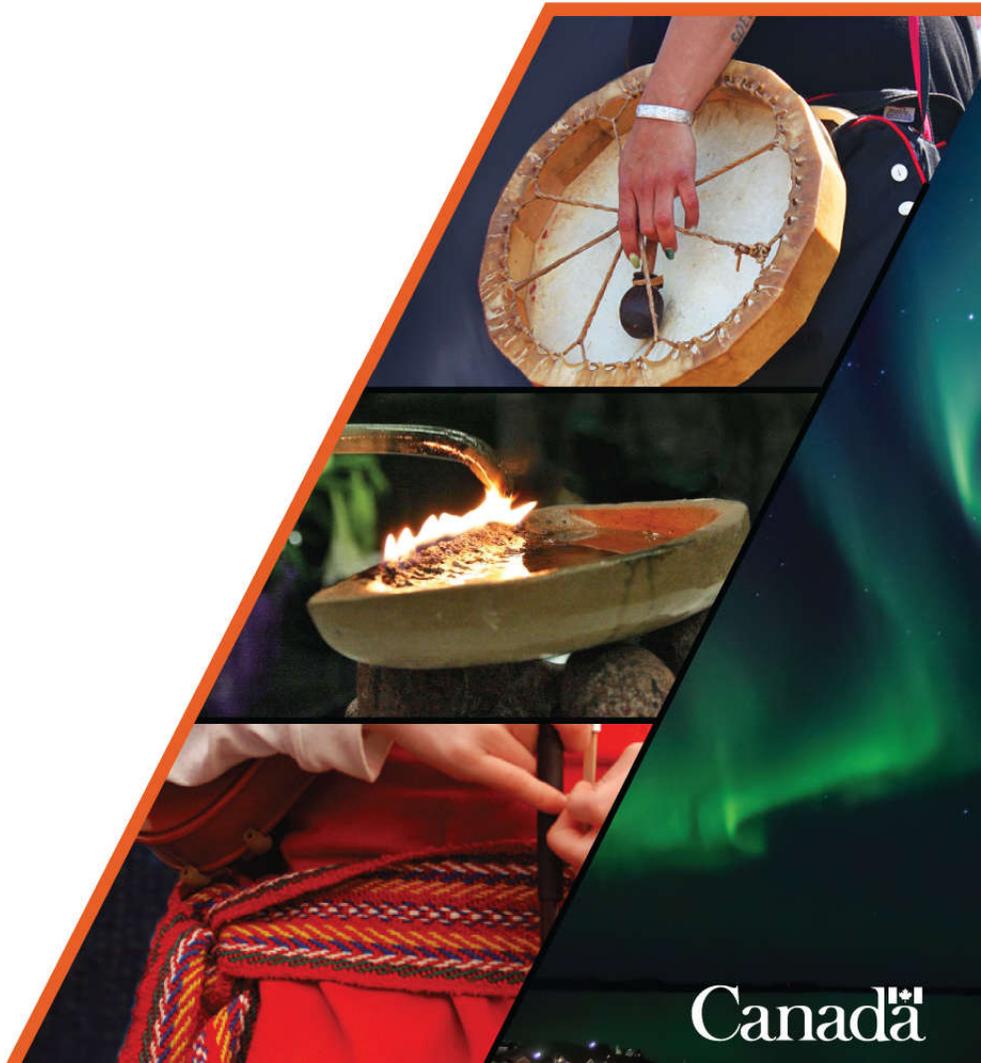


Table des matières

Liste des acronymes	ii
Sommaire	iii
Réponse et plan d'action de la direction.....	vii
1. Introduction	1
1.1 Contexte	1
1.2. Résultats attendus	1
1.3 Gouvernance	2
1.4 Financement et ressources	3
2. Méthode d'évaluation	4
2.1 Objectifs et portée.....	4
2.2 Méthodes	5
3. Constatations – Pertinence	6
3.1 Besoin continu du programme.....	6
3.2 Harmonisation avec les priorités du gouvernement	9
4. Constatations – Efficience.....	10
4.1 Gouvernance	10
4.2 Gestion de projet	12
4.3 Données sur le rendement	16
4.4 Partenariats	18
4.5 Consultation et mobilisation.....	20
4.6 Avantages socioéconomiques.....	24
4.7 Analyse comparative entre les sexes plus (ACS Plus)	29
5. Constatations – Efficacité.....	30
5.1 Risques pour la santé humaine et l'environnement	30
5.2 Amélioration de l'accès à l'emploi et aux occasions d'affaires.....	33
5.3 Réduction du passif fédéral	35
6. Conclusions	36
6.1 Intégration totale de la réconciliation et du développement socio-économique.....	36
6.2 Tirer parti des succès pour régler des problèmes de longue date	36
6.3 Présenter un portrait plus complet du rendement	37
7. Recommandations	38
Appendice A : Système national de classification des lieux contaminés.....	39
Appendice B : Modèle logique du Programme des sites contaminés du Nord.....	40
Appendice C : Matrice d'évaluation	41

Liste des acronymes

ACS Plus	Analyse comparative entre les sexes plus
EQR	Évaluation quantitative des risques
PAMF	Projet d'assainissement de la mine Faro
PAMG	Projet d'assainissement de la mine Giant
PASCF	Plan d'action pour les sites contaminés fédéraux
PSCN	Programme des sites contaminés du Nord
RCAANC	Relations Couronne-Autochtones et Affaires du Nord Canada
SAEA	Stratégie d'approvisionnement auprès des entreprises autochtones
SPAC	Services publics et Approvisionnement Canada
T.N.-O.	Territoires du Nord-Ouest

Sommaire

Le Canada s'acquitte de sa responsabilité de gérer 167 sites contaminés situés au nord¹ du 60^e parallèle au moyen du Programme des sites contaminés du Nord (PSCN). Le PSCN est géré par le secteur Organisation des Affaires du Nord de Relations Couronne-Autochtones et Affaires du Nord Canada (RCAANC) et est principalement financé par l'entremise du Plan d'action pour les sites contaminés fédéraux (PASCf).

Le programme garantit que les sites contaminés du Nord sont gérés de manière à protéger la santé humaine, la sécurité et l'environnement pour tous les habitants du Nord en permettant l'évaluation et l'assainissement des sites contaminés, et en soutenant l'emploi et la formation. Cela comprend la réalisation d'activités d'évaluation, de suivi et d'entretien, d'assainissement, de gestion des risques et de surveillance des sites contaminés, mais aussi la promotion des avantages socioéconomiques pour les habitants du Nord, en particulier les peuples autochtones.

Objectif et méthodes

Le présent rapport présente les résultats de l'évaluation du PSCN. L'évaluation a été demandée conformément au plan d'évaluation quinquennal de RCAANC afin d'assurer la conformité avec la Politique sur les résultats de 2016 du Conseil du Trésor.

L'évaluation s'est concentrée sur la période comprise entre les exercices 2014-2015 à 2019-2020. Elle a examiné les questions de pertinence, d'efficacité (conception et exécution du programme) et d'efficacités (obtention des résultats attendus). Au cours de la planification et de la réalisation de cette évaluation, la démarche fédérale à l'égard de la gestion des sites contaminés du Nord a connu une profonde transformation. Dans le cadre du budget de 2019, le PASCf a été renouvelé pour 15 ans et la création d'un nouveau programme a été annoncée, soit le Programme de remise en état des mines abandonnées du Nord. Ce programme a été présenté en 2020 et vise exclusivement les huit mines abandonnées les plus importantes qui présentent les risques les plus élevés (p. ex., les mines Faro et Giant) au Yukon et dans les T.N.-O. La remise en état des autres sites contaminés du Nord demeure sous la responsabilité du PSCN. Cette évaluation a été conçue pour orienter le programme qui succédera au PSCN, soit le Programme de remise en état des mines abandonnées du Nord.

Constatations et conclusions

Pertinence

L'évaluation a révélé que le PSCN était, est et continuera d'être très pertinent en tant que moyen de répondre aux besoins et aux priorités liés à l'assainissement des sites contaminés, au développement socioéconomique dans le Nord et à la réconciliation avec les populations locales.

Tout porte à croire que le PSCN est toujours nécessaire. Ce programme est le principal outil permettant de remédier au passif non réglé et aux risques pour l'environnement et la santé humaine liés aux sites contaminés au nord du 60^e parallèle. L'Inventaire des sites contaminés fédéraux répertorie 161 sites contaminés fédéraux présumés ou actifs dans le nord du Canada relevant de la compétence de RCAANC au début de la période d'évaluation, soit le 1^{er} avril 2014. Parmi ces sites, 145 (90 %) étaient actifs. Des données plus récentes de l'Inventaire des sites

¹ Secrétariat du Conseil du Trésor, Inventaire des sites contaminés fédéraux (ISCF). Ensemble des données ouvertes.

contaminés indiquent qu'il y avait 167 sites contaminés présumés ou actifs dans le Nord canadien à la fin de la période d'évaluation, le 31 mars 2018, dont 151 (90,4 %) étaient actifs.

Il y a eu un large consensus sur le fait que la réconciliation est la lentille à travers laquelle les programmes touchant les peuples et les collectivités autochtones devraient être conçus et mis en œuvre. Au cours de la période d'évaluation, le PSCN a pris des mesures positives et utiles pour favoriser la réconciliation, mais ces efforts ont été limités à des solutions très locales et à des moments précis.

Dans l'ensemble, en tant que programme prioritaire visant à répondre aux objectifs stratégiques du Canada et aux attentes des peuples autochtones et des habitants du Nord, le programme devrait définir une voie à suivre pour s'assurer que la réconciliation et le besoin de développement socio-économique sont pleinement intégrés dans tous les aspects du programme.

Efficiences

Le PSCN s'est révélé souple et adaptable, en particulier au niveau des projets, au cours de la période d'évaluation.

Il semble que l'approche adoptée pour la gestion de projet du PSCN est généralement considérée comme solide, robuste et flexible. Le groupe de travail sur la mine Giant a été cité en exemple pour sa gestion de projet et son rôle de tribune permettant de maintenir un dialogue permanent avec les intervenants. De plus, le modèle d'examen par les pairs du programme est considéré comme une pratique exemplaire à l'échelle internationale. Il a été souligné qu'une adoption plus complète des pratiques exemplaires courantes de l'industrie devrait être envisagée.

Bien qu'une consultation et une mobilisation valables soient susceptibles de favoriser la réconciliation et le développement socioéconomique, ainsi que de réduire le risque global du projet, il n'y avait que peu d'éléments montrant que cela avait été le cas au cours de la période d'évaluation. De nombreux répondants externes ont exprimé une insatisfaction générale à l'égard de la consultation et de la mobilisation, et les ressources humaines et financières requises pour concevoir et mettre en œuvre une consultation et une mobilisation véritables n'étaient pas apparentes. La conception en surface du projet d'assainissement de la mine Giant (PAMG) ainsi que les processus de mobilisation à l'égard de l'Évaluation quantitative des risques (EQR) et de la stratégie de développement socioéconomique constituaient des exceptions notables qui présentent des possibilités de transposition à plus grande échelle.

Bien que l'assainissement des sites contaminés représente des revenus potentiels de plusieurs milliards de dollars pour la remise en état des sites contaminés et le soutien au développement socioéconomique du Nord, il existe peu d'éléments montrant que cette promesse a été réalisée par les collectivités et les entreprises autochtones et du Nord. Un certain nombre d'obstacles s'opposent à la réalisation de ce potentiel. Il s'agit de problèmes connus et de longue date qui nécessitent une réponse globale.

Bien que des améliorations aient été apportées dans de nombreux domaines au cours de la période d'évaluation, il est possible de s'appuyer sur les succès obtenus pour résoudre des problèmes de longue date, ce qui contribuera à accroître l'efficacité et l'efficacités du programme.

Effacité

À la lumière des données sur le rendement et des éléments fournis par les personnes interrogées, les risques que posent les sites contaminés du Nord pour la santé humaine et l'environnement ont été recensés et traités pendant la période d'évaluation. Par exemple, entre avril 2014 et le 31 mars 2018, le nombre de sites en cours d'assainissement actif et de surveillance à long terme a constamment augmenté. En outre, au cours de la même période, des stratégies d'atténuation sont demeurées en vigueur pour les sites évalués comme présentant des risques élevés ou très élevés. Les personnes interrogées se sont dites préoccupées par le fait que les systèmes de connaissances autochtones et traditionnelles ne sont pas intégrés dans la surveillance environnementale et la gestion des risques des sites contaminés. Il a été noté à plusieurs reprises que l'on s'appuie sur des connaissances et des compétences fondées sur la science et l'ingénierie occidentales, qui n'intègrent pas nécessairement les conseils et les connaissances traditionnelles autochtones.

Alors que l'objectif de 95 % fixé pour les dépenses visant à réduire le passif a été dépassé pendant la période d'évaluation, le passif total des sites contaminés du Nord a augmenté de 580 M\$ (y compris le Projet d'assainissement de la mine Faro (PAMF) et PAMG), ou de 110 M\$ si l'on exclut ces sites.

Même s'il est manifeste que le PSCN mise fortement sur l'efficacité, le programme doit relever le défi de présenter un bilan complet de son rendement. Bien que les données sur le rendement des projets soient régulièrement recueillies, présentées dans des rapports et communiquées, il serait possible de broser un portrait plus complet au sujet du rendement.

Recommandations issues de l'évaluation

Les recommandations suivantes sont formulées à la lumière des résultats et des conclusions de l'évaluation.

1. Le PSCN devrait être réorienté dans une optique de réconciliation. Dès le départ, tous les intervenants devraient participer conjointement à l'élaboration du « PSCN de demain », de sa conceptualisation et sa conception jusqu'à sa mise en œuvre, sa gestion continue, son suivi et son évaluation. Les recommandations deux et trois découlent de cette recommandation globale.
2. Le PSCN devrait s'efforcer de mieux comprendre les besoins socioéconomiques des communautés autochtones et du Nord en travaillant directement avec celles-ci à l'étape de la définition des projets, de manière à maximiser les opportunités socioéconomiques qui s'offrent aux communautés et aux entreprises autochtones et du Nord. Il s'agit notamment de comprendre les réalités locales, y compris ce qui est concrètement faisable, et d'adapter l'approvisionnement fédéral aux réalités locales du Nord afin de permettre aux communautés et aux entreprises autochtones et du Nord de présenter des offres concurrentielles pour les marchés publics.
3. Le PSCN devrait s'assurer que les projets d'assainissement, actuellement largement guidés par les exigences scientifiques d'ingénierie et exigences techniques

occidentales, mettent l'accent sur un processus de participation du public centré sur les personnes et motivé par la réconciliation.

4. Le PSCN devrait adopter intégralement les pratiques exemplaires courantes de l'industrie en matière de gestion de projet, à savoir le processus de préparation préliminaire, l'établissement de points de contrôle et la gestion de projet par la valeur acquise.
5. Le PSCN devrait revoir le cadre de mesure de rendement du programme afin de remédier aux restrictions telles que l'enchaînement des extrants et des résultats, le caractère adéquat des définitions des résultats, les indicateurs et la robustesse des objectifs.

Réponse et plan d'action de la direction

Titre du projet: Évaluation du Programme des sites contaminés du Nord

1. Réponse de la direction

Le Programme des sites contaminés du Nord (PSCN) reconnaît les constatations du rapport d'évaluation et a fourni un plan d'action visant à donner suite aux recommandations découlant de l'évaluation. Conformément à la demande des responsables du programme durant la phase de planification de l'évaluation, les membres de l'équipe d'évaluation ont rédigé un rapport qui examine précisément le rendement du PSCN sous l'optique de la réconciliation.

Dans les années qui ont suivi la portée de l'évaluation (2014-2015 à 2017-2018), le PSCN a été prolongé au moyen de deux sous-programmes : le nouveau Programme de remise en état des mines abandonnées du Nord et le Plan d'action pour les sites contaminés fédéraux renouvelés. Les responsables du PSCN ont participé à des séances de mobilisation auprès des intervenants du programme et des peuples autochtones dans le but de recueillir des commentaires sur le rendement du programme et de s'assurer que les nouveaux programmes atteignent efficacement leurs objectifs.

Le 1^{er} avril 2020, le nouveau Programme de remise en état des mines abandonnées du Nord a été lancé afin de répondre aux besoins particuliers des huit projets de remise en état des mines les plus importantes qui présentent les risques les plus élevés dans les régions du Nord. De plus, le programme du Plan d'action pour les sites contaminés fédéraux (PASCF) a été renouvelé pour la phase IV, qui a également commencé le 1^{er} avril 2020. La phase IV du PASCF est assortie d'engagements liés au rendement socioéconomique, à la mobilisation des Autochtones et à la priorité accrue accordée aux sites contaminés qui nuisent aux collectivités autochtones et aux habitants du Nord.

Ces deux programmes ont déjà commencé à donner suite aux recommandations définies dans l'évaluation. Plusieurs de ces interventions ont été mises en œuvre et font l'objet d'un suivi, tandis que d'autres mesures sont encore en cours d'élaboration. Les recommandations de l'évaluation renforcent l'importance de ces mesures et du travail en cours visant à surveiller leurs résultats. Ces nouveaux programmes s'appuient également sur les points forts du programme relevés dans l'évaluation, notamment les pratiques de gestion de projet solides, souples et robustes du programme, afin de s'assurer que le PSCN continue d'être un moyen efficace et très pertinent de répondre aux besoins et aux priorités liés à l'assainissement des sites contaminés, à la réconciliation et au développement socioéconomique dans le Nord.

Les réponses ci-dessous sont des réponses réalistes et réalisables aux recommandations. Bien que le PSCN soit rattaché à divers projets visant à combler les lacunes relevées par l'évaluation, la liste de mesures sélectionnées a été jugée comme étant la plus pertinente et la plus mesurable.

La plupart des interventions devraient être achevées d'ici le 31 mars 2025. À cette date, la phase IV du Plan d'action pour les sites contaminés fédéraux prendra fin. Il est possible que cette phase soit prolongée, mais une telle prolongation serait probablement accompagnée d'engagements de principe supplémentaires. Pour cette raison, les responsables du PSCN ont pris la décision de limiter la durée maximale de la portée du plan d'action au 31 mars 2025.

2. Plan d'action

Recommandations	Mesures	Gestionnaire responsable (titre et secteur)	Dates prévues de début et de fin
<p>1. Le PSCN devrait être réorienté dans une optique de réconciliation. Dès le départ, tous les intervenants devraient participer conjointement à l'élaboration du « PSCN de demain », de sa conceptualisation et sa conception jusqu'à sa mise en œuvre, sa gestion continue, son suivi et son évaluation. Les recommandations deux et trois découlent de cette recommandation globale.</p>	<p>À la suite du lancement du nouveau Programme de remise en état des mines abandonnées du Nord et du renouvellement de la phase IV du PASC, plusieurs aspects du programme ont été réorientés dans une optique de réconciliation. De plus, les projets du PSCN ont été élaborés conjointement avec des ententes de gouvernance et des stratégies socioéconomiques auprès de partenaires autochtones et territoriaux qui favorisent la participation des collectivités autochtones et des habitants du Nord à l'ensemble du cycle de vie des projets.</p> <p>Dans le cadre du Projet d'assainissement de la mine Giant, une stratégie socioéconomique et un plan de mise en œuvre socioéconomique correspondant ont été élaborés conjointement. Dans le cadre de cette stratégie, le projet a permis la création d'un groupe de travail socioéconomique et d'un organe consultatif, ainsi que le financement de personnel, de formations et d'une conférence sur la préparation opérationnelle pour les partenaires autochtones et les intervenants du Nord en 2020-2021. De même, dans le cadre du projet de restauration de la mine Faro, un cadre socioéconomique est en cours d'élaboration conjointe pour 2021-2022 afin d'orienter la mise en œuvre des avantages socioéconomiques. Un financement a déjà été mis à la disposition de plusieurs partenaires autochtones pour participer à son élaboration.</p> <p>Pour prendre appui sur ces réussites, les responsables du programme mettent la dernière main à une stratégie socioéconomique du PSCN, dont la mise en œuvre est prévue en 2021-2022. Cette stratégie évolutive établit une approche à l'échelle du programme pour offrir des avantages socioéconomiques aux peuples autochtones et aux autres</p>	<p>Directeur Principal, Direction générale du programme des sites contaminés du Nord, Organisation des affaires du Nord</p>	<p><i>Date de début :</i> avril 2020</p> <hr/> <p><i>Achèvement :</i> mars 2023, avec des mises à jour fréquentes</p>

Recommandations	Mesures	Gestionnaire responsable (titre et secteur)	Dates prévues de début et de fin
	<p>intervenants du Nord. La mise en œuvre de cette stratégie appuiera l'engagement du PSCN envers les peuples autochtones et les habitants du Nord tout au long du cycle de vie du projet, puisque les objectifs socioéconomiques propres au projet sont élaborés conjointement ou en fonction des priorités locales. La participation des intervenants du projet et des titulaires de droits à l'élaboration de ces stratégies contribue à l'optimisation des avantages socioéconomiques.</p> <p>En partenariat avec Services publics et Approvisionnement Canada (SPAC), les responsables du PSCN s'emploient également à mettre à jour les directives en matière d'approvisionnement dans le Nord, qui souligneront l'importance d'un dialogue précoce et continu tout au long du processus d'approvisionnement. Cette nouvelle orientation est élaborée en étroite collaboration avec SPAC. Les responsables du programme se sont engagés à terminer ces directives d'ici le 31 mars 2022. À l'instar de la stratégie socioéconomique, cette orientation sera évolutive et nécessitera des mises à jour fréquentes.</p> <p>Le PSCN continuera également de soutenir la détermination du secrétariat du PASCF à élaborer de nouvelles directives fédérales relatives à la participation des Autochtones au cours de la phase IV du PASCF.</p>		
<p>2. Le PSCN devrait s'efforcer de mieux comprendre les besoins socioéconomiques des communautés autochtones et du Nord en travaillant directement avec celles-ci à l'étape de la définition des projets, de manière à maximiser les opportunités socioéconomiques qui s'offrent aux communautés et aux entreprises autochtones et du Nord. Il s'agit notamment de comprendre les réalités locales, y compris ce qui est concrètement faisable, et d'adapter l'approvisionnement fédéral aux réalités locales du Nord afin de permettre aux</p>	<p>Depuis la période d'évaluation, les responsables du PSCN ont participé à l'élaboration d'une stratégie socioéconomique et d'un plan de mise en œuvre avec des partenaires autochtones dans le cadre du Projet d'assainissement de la mine Giant et d'une entente de gouvernance du projet avec le gouvernement de Déljñę Got'jñę pour le projet d'assainissement du Grand lac de l'Ours. Dans le cadre des projets d'assainissement des mines Giant et Faro, des études sur les ressources humaines ont également été</p>	<p>Directeur Principal, Direction générale du programme des sites contaminés du Nord, Organisation des affaires du Nord</p>	<p><i>Date de début :</i> avril 2020</p> <hr/> <p><i>Achèvement :</i> mars 2025</p>

Recommandations	Mesures	Gestionnaire responsable (titre et secteur)	Dates prévues de début et de fin
communautés et aux entreprises autochtones et du Nord de présenter des offres concurrentielles pour les marchés publics.	<p>menées afin d'optimiser la participation des ressources locales aux projets.</p> <p>Comme il a été mentionné précédemment, des travaux sont également en cours en vue de l'élaboration d'une stratégie socioéconomique d'ensemble du PSCN en 2021-2022. Alors que la stratégie du programme apportera une cohérence aux démarches socioéconomiques dans l'ensemble des projets et des régions, les stratégies propres aux projets seront adaptées aux distinctions régionales et communautaires. L'un des objectifs de cette stratégie est de soutenir l'utilisation accrue de méthodes d'approvisionnement qui favorisent la participation des Autochtones et des habitants du Nord aux projets.</p> <p>De plus, les responsables du PSCN collaborent avec SPAC à la mise à jour des directives en matière d'approvisionnement dans le Nord prévues par le programme en 2021-2022, conformément à la stratégie socioéconomique du programme. Les nouvelles directives d'approvisionnement permettront au personnel du programme et aux partenaires de prestation de services de SPAC de s'assurer que les méthodes d'approvisionnement relatives aux projets du PSCN sont souples et adaptées aux réalités locales du Nord, et fourniront des conseils sur les outils d'approvisionnement utilisés par les Autochtones et dans le Nord. Cette initiative constitue un engagement dans le cadre de la phase IV du PASCF et sera utilisée par d'autres partenaires fédéraux comme base des lignes directrices en matière d'approvisionnement pour d'autres ministères gardiens du PASCF qui gèrent des sites contaminés fédéraux situés dans le Nord.</p>		
3. Le PSCN devrait s'assurer que les projets d'assainissement, actuellement largement guidés par les exigences scientifiques d'ingénierie et exigences techniques occidentales, mettent l'accent	Dans le cadre du renouvellement du PASCF le 1 ^{er} avril 2020, de nouvelles directives accordent la priorité à tous les sites contaminés situés dans les communautés	Directeur Principal, Direction générale du programme des sites contaminés du	<i>Date de début :</i> avril 2021

Recommandations	Mesures	Gestionnaire responsable (titre et secteur)	Dates prévues de début et de fin
<p>sur un processus de participation du public centré sur les personnes et motivé par la réconciliation.</p>	<p>autochtones et dans le Nord. Par conséquent, de nombreux sites du portefeuille du PSCN sont maintenant admissibles au financement de la phase IV et peuvent être élevés au rang de priorités dans le plan de travail pour appuyer la réconciliation avec les Autochtones.</p> <p>En outre, les projets du PSCN prévoient de plus en plus souvent des études sur les connaissances traditionnelles dans le cadre de la phase d'évaluation. Le PSCN restera favorable à une plus grande intégration des connaissances traditionnelles dans la planification et la mise en œuvre des projets en tant que pratique exemplaire.</p> <p>Par exemple, le Projet d'assainissement de la mine Giant a réalisé une étude sur les connaissances traditionnelles et de nombreuses décisions relatives au projet ont été influencées par les précieuses connaissances traditionnelles que les membres de la collectivité ont communiquées au cours des séances de participation au projet, des réunions techniques et des ateliers. Ces connaissances traditionnelles des membres de la communauté et des aînés ont été utilisées pour éclairer la conception et l'élaboration de l'ensemble de permis d'utilisation des eaux, y compris le plan de fermeture et de remise en état, l'engagement de conception de surface, l'évaluation quantitative des risques et l'étude d'impact archéologique. L'équipe continuera d'intégrer le savoir autochtone dans diverses facettes du projet à l'avenir.</p>	<p>Nord, Organisation des affaires du Nord</p>	<p><i>Achèvement</i> : mars 2023</p>
<p>4. Le PSCN devrait adopter intégralement les pratiques exemplaires courantes de l'industrie en matière de gestion de projet, à savoir le processus de préparation préliminaire, l'établissement de points de contrôle et la gestion de projet par la valeur acquise.</p>	<p>Depuis la période d'évaluation, les responsables du PSCN ont élaboré des tableaux de bord régionaux détaillés et propres à chaque projet afin de mettre en évidence les modifications de la portée, du calendrier et du budget, et de signaler à la haute direction les problèmes qui surgissent, les cas de non-conformité et de mauvais rendement. Ces outils de déclaration</p>	<p>Directeur Principal, Direction générale du programme des sites contaminés du Nord, Organisation des affaires du Nord</p>	<p><i>Date de début</i> : avril 2021</p> <hr/> <p><i>Achèvement</i> : mars 2025</p>

Recommandations	Mesures	Gestionnaire responsable (titre et secteur)	Dates prévues de début et de fin
	<p>donneront au programme la possibilité de mieux adopter le principe de la « gestion de projet par la valeur acquise ».</p> <p>Le PSCN entend continuer à aider le secrétariat du PASCFC à peaufiner le processus fédéral de planification des travaux afin de promouvoir la prise en charge initiale des projets relatifs aux sites contaminés. Les responsables du programme du PASCFC achèvent également la rédaction des directives opérationnelles de la phase IV du PASCFC à l'intention des gestionnaires des projets de sites contaminés, y compris les pratiques exemplaires de gestion de projet telles que les études de l'état de préparation des projets.</p> <p>Les responsables du PSCN ont en outre élaboré des exigences relatives à la gestion des sites contaminés du Nord et les ont mises en œuvre, en vertu desquelles les exigences du projet doivent être satisfaites pour bénéficier de crédits budgétaires et progresser d'une étape à l'autre du projet. Ce processus est conforme au guide du Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada (SCT) concernant l'établissement de points de contrôle de projet, car il offre des occasions structurées, tout au long du cycle de vie du projet, de faire le point sur les réalisations à ce jour et de s'assurer que la voie est claire et viable pour atteindre les résultats souhaités du projet. Le nouveau Bureau d'assurance de la qualité du PSCN, qui relève de la Direction de la gestion des politiques et des programmes, sera chargé de la vérification courante et de l'étude de l'état de préparation des projets du PSCN.</p> <p>Les grands projets doivent également suivre le modèle d'exécution des grands projets du PSCN.</p>		

Recommandations	Mesures	Gestionnaire responsable (titre et secteur)	Dates prévues de début et de fin
<p>5. Le PSCN devrait revoir le cadre de mesure de rendement du programme afin de remédier aux restrictions telles que l'enchaînement des extraits et des résultats, le caractère adéquat des définitions des résultats, les indicateurs et la robustesse des objectifs.</p>	<p>Grâce au renouvellement du programme du PASCf et au lancement du Programme de remise en état des mines abandonnées du Nord le 1^{er} avril 2020, le PSCN s'est engagé à adopter un nouvel ensemble d'indicateurs de rendement et de cibles qui représenteront mieux les antécédents de rendement du programme. Il existe désormais des indicateurs qui rendent compte de facteurs socioéconomiques tels que l'emploi et la formation des peuples autochtones, des habitants du Nord et des femmes, et les contrats de sous-traitance attribués à des entreprises autochtones et nordiques. Le Profil de l'information sur le rendement du PSCN a été mis à jour pour tenir compte de ces changements, et il sera examiné par le conseiller principal en matière de résultats de l'Organisation des affaires du Nord pour assurer la qualité de l'information présentée.</p>	<p>Directeur Principal, Direction générale du programme des sites contaminés du Nord, Organisation des affaires du Nord</p>	<p><i>Date de début :</i> avril 2020</p> <hr/> <p><i>Achèvement :</i> mars 2021, avec des mises à jour fréquentes</p>

1. Introduction

1.1 Contexte

La contamination des sites du Nord résulte principalement d'activités minières et pétrolières ainsi que d'opérations militaires du gouvernement ayant eu lieu il y a plus de 50 ans, lorsque les répercussions environnementales de ces activités n'étaient pas entièrement comprises. En plus de présenter des risques pour la santé humaine, la sécurité et l'environnement fragile du Nord, ces sites représentent un passif financier important pour la Couronne.

L'approche fédérale concernant les sites contaminés repose sur un processus en dix étapes² qu'utilisent les organismes responsables comme Relations Couronne-Autochtones et Affaires du Nord Canada (RCAANC) pour gérer les sites contaminés. Les sites présumés être contaminés sont d'abord évalués afin de déterminer si les risques pour la santé humaine et l'environnement dépassent ce que prévoient les lignes directrices. Sur la base des résultats de l'évaluation, les sites sont ensuite classés et mis en ordre de priorité selon le Système national de classification des lieux contaminés du Conseil canadien des ministres de l'Environnement (appendice A).

On dénombre 2 644 sites contaminés dans le Nord dans l'Inventaire des sites contaminés fédéraux. RCAANC est responsable de 167 de ces sites (tableau 1).

Tableau 1 : Sites contaminés sous la responsabilité de RCAANC, selon leur état (2018)³

Territoire	État du site			
	Présumé	Actif	Fermé	Total
Yukon	0	7	0	7
Territoires du Nord-Ouest	6	76	0	82
Nunavut	10	68	0	78
Total	16	151	0	167

1.2. Résultats attendus

Le PSCN aide RCAANC à s'acquitter de sa responsabilité principale, à savoir le développement communautaire et régional, en garantissant que les sites contaminés du Nord sont gérés de manière à protéger la santé humaine, la sécurité et l'environnement pour tous les habitants du Nord, en évaluant et en assainissant les sites contaminés et en favorisant l'emploi et la formation. Cela comprend la réalisation d'activités d'évaluation, de suivi et d'entretien, d'assainissement, de gestion des risques et de surveillance des sites contaminés, mais aussi la promotion des avantages socioéconomiques pour les habitants du Nord, en particulier les peuples autochtones.

Le modèle logique complet du programme se trouve à l'appendice B.

² Le processus en dix étapes comprend les étapes suivantes : 1) Déterminer si le site est suspect; 2) Examen historique; 3) Programme d'essai initial; 4) Classifier le site (facultatif); 5) Programme d'essai détaillé; 6) Reclassification du site; 7) Élaboration d'une stratégie d'assainissement/de gestion des risques; 8) Mise en œuvre de la stratégie d'assainissement/de gestion des risques; 9) Échantillonnage de confirmation et rapport final; 10) Surveillance à long terme (au besoin).

³ Secrétariat du Conseil du Trésor, Inventaire des sites contaminés fédéraux (ISCF). Ensemble des données ouvertes.

1.3 Gouvernance

Rôles et responsabilités des postes clés du programme

Postes clés	Rôles et responsabilités
Sous-ministre adjoint	<ul style="list-style-type: none">– Responsable de la mise en œuvre de la politique de gestion des sites contaminés dans le Nord.– Responsable ultime du Plan d'action pour les sites contaminés fédéraux (PASCF) et des ressources internes de RCAANC affectées au PSCN.
Directeur exécutif du PSCN	<ul style="list-style-type: none">– Responsable de l'établissement et de la gestion du PSCN.– Relève directement du Sous-ministre adjoint.– Agit en tant que promoteur de grands projets d'assainissement.
Directeur général régional	<ul style="list-style-type: none">– Responsable de la mise en œuvre directe du PSCN sur les sites contaminés dans chacune des trois régions du Nord (Nunavut, Territoires du Nord-Ouest [T.N.-O.] et Yukon).– Relève directement du Sous-ministre adjoint.

Rôles et responsabilités des comités de programme

Comité ⁴	Rôles et responsabilités
Comité de gestion du Nord	<ul style="list-style-type: none">– Organisme de communication de renseignements stratégiques et décisionnaire de l'Organisation des Affaires du Nord.– Présidé par le Sous-ministre adjoint de l'Organisation des Affaires du Nord, il se compose des directeurs généraux régionaux et du directeur exécutif du PSCN.
Comité des directeurs généraux régionaux et du directeur exécutif du PSCN	<ul style="list-style-type: none">– Examine et recommande au Sous-ministre adjoint pour approbation l'affectation annuelle de fonds et procède à des examens semestriels si nécessaire.
Comité des directeurs du PSCN	<ul style="list-style-type: none">– Élabore et met en œuvre des procédures ministérielles pour le programme.– Examine les affectations de fonds et les dépenses, les plans de travail des projets et le rapport de rendement annuel.– Voit à régler d'autres questions au niveau des programmes de façon continue.– Présidé par le directeur exécutif, il se compose des directeurs généraux de la région du Nord et du directeur des Services environnementaux de Services publics et Approvisionnement Canada (SPAC).– Le comité se réunit généralement en personne de façon périodique et par téléconférence une fois par mois.
Comité consultatif de projet	<ul style="list-style-type: none">– Fournit un soutien et des conseils dans les domaines de la gestion et de l'exécution de projets, ainsi que sur les questions techniques.– Le comité est également connu sous le nom de Comité de gestion de projet et de consultation technique.
Groupe de travail sur l'environnement, la santé et la sécurité	<ul style="list-style-type: none">– Veille à ce que toutes les activités du programme respectent les exigences en matière d'environnement, de santé et de sécurité afin de réduire les effets nuisibles liés aux sites contaminés.

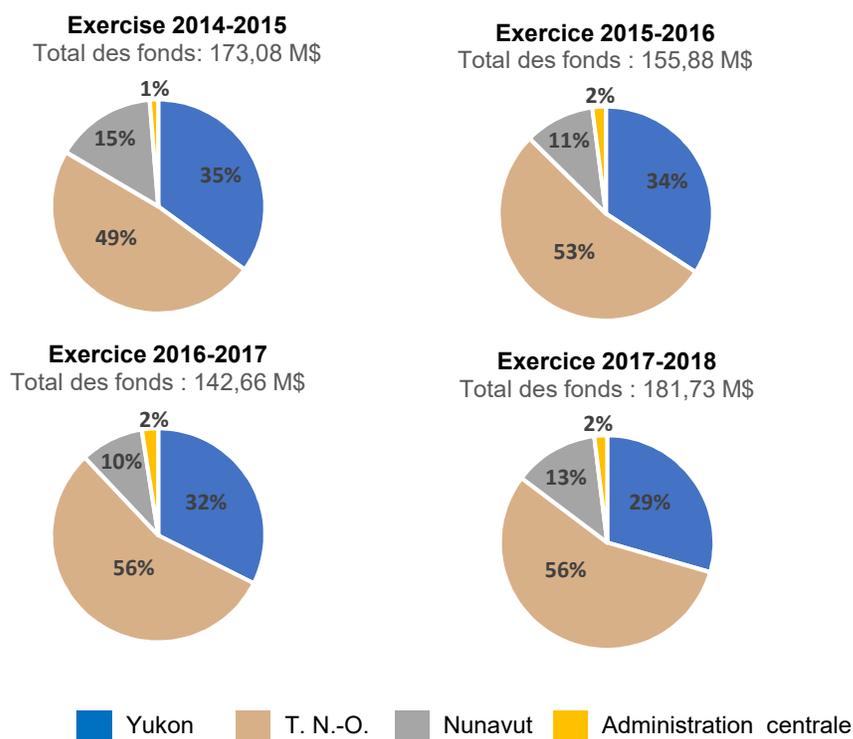
Au niveau des projets (sites contaminés individuels), divers organismes de gouvernance supplémentaires peuvent intervenir, chacun ayant un mandat, des rôles, des responsabilités et des membres différents. Il peut s'agir d'organismes stratégiques ou de surveillance où sont représentés les hauts responsables fédéraux, autochtones et parfois territoriaux. Les comités et les groupes de travail sont de nature plus opérationnelle, composés de représentants du niveau opérationnel et de cadres intermédiaires fédéraux, autochtones et parfois territoriaux.

⁴ Les comités relèvent de l'Organisation des affaires du Nord et ne sont pas représentés par des intervenants externes.

1.4 Financement et ressources

Le PSCN est principalement financé par le Plan d'action pour les sites contaminés fédéraux (PASCf), qui a été établi en 2005 en tant que programme sur 15 ans. Le PASCf a été reconduit pour une période supplémentaire de 15 ans (de 2020 à 2034) et il est doté pour les cinq premières années d'un financement de 1,16 milliard de dollars, annoncé dans le budget de 2019. Le PASCf est géré conjointement par Environnement et Changement climatique Canada et le Secrétariat du Conseil du Trésor.

Figure 1 : Répartition du budget du PSCN, par année



Au cours de la période d'évaluation, le PASCf était responsable de l'ensemble des dépenses du Projet d'assainissement de la mine Giant (PAMG) et du Projet d'assainissement de la mine Faro (PAMF), qui s'élevaient à 364,16 M\$. Pour tous les autres sites contaminés du Nord, le PASCf a investi 231,28 M\$. En ce qui concerne tous les autres projets, RCAANC a investi 32,71 M\$ pour soutenir les activités d'assainissement des sites contaminés.

Tableau 2 : Équivalents temps plein, par année

Direction	Exercice financier			
	2014-2015	2015-2016	2016-2017	2017-2018
Direction – projet Faro	5,6	7,5	10,2	12,5
Direction – projet Giant	16,6	19,8	19,7	19,6
Direction de la gestion des programmes	14,9	16,2	17,2	16,2
Bureau technique des projets	2,7	6,9	7,5	8,1
Total	39,8	50,4	54,6	56,4

2. Méthode d'évaluation

2.1 Objectifs et portée

L'évaluation du PSCN est requise conformément au plan d'évaluation quinquennal de RCAANC pour assurer le respect de la Politique sur les résultats du Conseil du Trésor de 2016. Comme le PSCN comprend des programmes permanents de subventions et de contributions, l'évaluation est également assujettie à l'article 42.1 de la *Loi sur la gestion des finances publiques*.

L'évaluation a ciblé la période comprise entre les exercices 2014-2015 et 2019-2020. Elle a examiné les questions de pertinence, d'efficacité (conception et exécution du programme) et d'efficacité (obtention des résultats attendus). Au cours de la planification et de la réalisation de cette évaluation, la démarche fédérale à l'égard de la gestion des sites contaminés du Nord a connu une profonde transformation, y compris d'importantes réformes du PSCN. Les réformes en cours du PSCN comprenaient des modifications apportées aux indicateurs et aux objectifs de rendement. En raison de la transformation du PSCN, cette évaluation a porté sur les données disponibles jusqu'en 2018 afin de garantir la cohérence de l'analyse. Cette évaluation a été conçue pour orienter le programme qui succédera au PSCN, soit le Programme de remise en état des mines abandonnées du Nord. Annoncé en 2019 et lancé en 2020, le nouveau programme vise exclusivement les huit mines abandonnées les plus importantes qui présentent les risques les plus élevés (p. ex., les mines Faro et Giant) au Yukon et dans les T.N.-O. La remise en état des autres sites contaminés du Nord demeure sous la responsabilité du PSCN.

L'évaluation a porté sur la valeur des investissements combinés de RCAANC et du PASCF du point de vue de la pertinence, de l'efficacité (conception et exécution du programme) et de l'efficacité (obtention des résultats attendus). Plus précisément, le PASCF fournit des ressources annuelles au PSCN pour l'aider à exécuter le programme des sites contaminés, car les coûts d'assainissement de la plupart des sites sont partagés par le PASCF. Les contributions sont faites à partir des ressources disponibles de RCAANC pour satisfaire aux exigences de financement partagé qui sont liées au programme du PASCF (85 % par le PASCF et 15 % par RCAANC) et pour répondre aux obligations ministérielles en ce qui concerne les sites non financés dans le cadre du PASCF.

Des facteurs ont également influé sur la nécessité de l'évaluation, notamment les risques du programme allant d'élevés à très élevés en ce qui concerne :

- Les difficultés d'approvisionnement, lesquelles entraînent des retards dans les projets, des contestations judiciaires et l'incapacité d'atteindre les objectifs du programme;

- Les obstacles à l'atteinte des objectifs en matière de retombées sociales et économiques des activités du PSCN pour les peuples autochtones et les habitants du Nord; et
- L'élargissement de la portée du programme à mesure que de nouveaux sites contaminés sont recensés.

2.2 Méthodes

L'évaluation a porté sur les questions présentées dans la matrice d'évaluation (appendice C). De multiples pistes d'enquête, tant qualitatives que quantitatives, ont été utilisées pour vérifier les limites et les atténuer.

Résumé des méthodes de collecte des données d'évaluation

Examen des documents	Entretiens avec des informateurs clés (n = 21)	Entretiens concernant des études de cas (n = 45)
<ul style="list-style-type: none"> – Un examen approfondi : – des documents de programme internes et publics; – des fichiers de données de nature financière et administrative du programme. 	<ul style="list-style-type: none"> – Les entretiens ont été menés auprès de représentants : – du gouvernement fédéral et des gouvernements territoriaux; et – du secteur privé non autochtone. – Les candidats ont été sélectionnés de manière ciblée. – Des guides d'entretien normalisés, destinés à recueillir des renseignements utiles pour des questions et des indicateurs d'évaluation précis, ont été préparés pour chaque catégorie de répondants. 	<ul style="list-style-type: none"> – Entretiens approfondis liés à quatre études de cas de grands projets (PAMF et PAMG); – consultation et mobilisation; – développement socioéconomique; et – pratiques de gestion de projet. – Les entretiens ont été menés auprès de représentants : – du gouvernement fédéral et des gouvernements territoriaux; – du secteur privé et de gouvernements autochtones; et – du secteur privé non autochtone. – Les candidats ont été sélectionnés de manière ciblée.

Limites et stratégies d'atténuation

Limite	Stratégie d'atténuation
<ul style="list-style-type: none"> – Les candidats représentant des collectivités autochtones et des entreprises du secteur privé n'ont pas été considérés comme des informateurs clés. – Pour les études de cas, certains candidats des secteurs public et privé ont été sélectionnés, mais les demandes ont été refusées ou ces personnes n'étaient pas disponibles. – Même avec la mise en œuvre de la stratégie d'atténuation, il y avait dans l'échantillon de répondants une surreprésentation du secteur public non autochtone, notamment du gouvernement fédéral, ce qui présente un risque de partialité. – Si une telle partialité dans les réponses s'est produite, elle a pu entraîner des affirmations de réussite plus nombreuses pour le programme. 	<ul style="list-style-type: none"> – Pour pallier le nombre limité d'informateurs clés issus des collectivités autochtones et du secteur privé, il a été décidé, dès le début du processus d'entretien relatif aux études de cas, de saisir l'occasion de poser un plus large éventail de questions aux répondants de ces catégories, entre autres. Cela a permis de constituer une base de renseignements élargie et plus représentative des parties concernées ou touchées par le PSCN.
<ul style="list-style-type: none"> – Les données relatives au rendement en fonction de plusieurs indicateurs importants n'ont pas pu être évaluées par rapport aux attentes, car : 	<ul style="list-style-type: none"> – Les entretiens menés auprès d'informateurs clés et dans le cadre des études de cas ont constitué une

Limite	Stratégie d'atténuation
<ul style="list-style-type: none"> – Aucun objectif n'a été fixé; et/ou – Les données du programme n'étaient pas disponibles. – La partialité des réponses est toujours possible malgré la mise en œuvre de la stratégie d'atténuation. 	<p>autre source d'information, quoique qualitative, permettant d'établir les résultats.</p>
<ul style="list-style-type: none"> – Les indicateurs de la mesure du rendement ont fait l'objet de modifications au cours de la période d'évaluation, notamment pour passer d'indicateurs reflétant des nombres à des indicateurs reflétant les progrès par rapport aux objectifs. 	<ul style="list-style-type: none"> – Les progrès relatifs aux extrants et aux résultats par rapport aux indicateurs de la mesure du rendement de 2018 ont été évalués.

3. Constatations – Pertinence

3.1 Besoin continu du programme

Principales constatations : Il est toujours nécessaire d'obtenir des résultats immédiats pour remédier au passif non réglé et aux risques pour la santé humaine et l'environnement liés aux sites contaminés au nord du 60^e parallèle.

Le PSCN contribue de manière importante à la réconciliation.

Le PSCN contribue de manière importante à soutenir le développement socioéconomique des collectivités du Nord afin de remédier aux inégalités de longue date.

Besoin continu de tenir compte des résultats du PSCN

Besoin continu de l'assainissement des sites

Tout porte à croire que le PSCN est toujours nécessaire pour remédier au passif non réglé et aux risques pour la santé humaine et l'environnement liés aux sites contaminés au nord du 60^e parallèle.

L'Inventaire des sites contaminés fédéraux⁵ répertorie 161 sites contaminés fédéraux présumés ou actifs dans le nord du Canada relevant de la compétence de RCAANC au début de la période d'évaluation, soit le 1^{er} avril 2014. Parmi ces sites, 145 (90 %) étaient actifs. Des données plus récentes de l'Inventaire des sites contaminés fédéraux indiquent qu'il y avait 167 sites contaminés présumés ou actifs dans le Nord canadien à la fin de la période d'évaluation, le 31 mars 2018, dont 151 (90,4 %) étaient actifs.

Selon l'évaluation du PASCFC de 2018 : « Il y a un besoin manifeste et continu du PASCFC ou d'un programme semblable pour traiter le passif non réglé et les risques pour l'environnement et la santé humaine qui sont associés aux sites contaminés fédéraux. En outre, la nécessité d'une surveillance à long terme sur certains sites de même que la reconnaissance croissante de la

⁵ Secrétariat du Conseil du Trésor, Inventaire des sites contaminés fédéraux (ISCF). Ensemble des données ouvertes.

nécessité d'aborder la question des nouveaux contaminants témoignent de la pertinence continue du programme⁶. » Par ailleurs, cette évaluation a mis en évidence la mobilité et la toxicité de nombreux contaminants ainsi que le risque croissant qui en résulte au fil du temps pour la santé humaine et l'environnement. L'évaluation mentionne également la présence de nouveaux contaminants qui pourrait entraîner une augmentation inattendue du passif du gouvernement fédéral.

Au cours de trois des quatre années couvertes par l'évaluation, le programme a bénéficié d'un financement accru. Plusieurs efforts visant à renforcer l'engagement du Canada à assainir les sites contaminés ont été annoncés dans le budget de 2019, notamment :

- Le renouvellement du PASCF pour une période supplémentaire de 15 ans (de 2020 à 2034), accompagnée d'un investissement de 1,16 milliard de dollars pour les cinq premières années; et
- La création du Programme de remise en état des mines abandonnées du Nord, qui prévoit un investissement de 2,2 milliards de dollars sur 15 ans à compter de l'exercice 2020-2021 et qui vise exclusivement les huit mines abandonnées les plus importantes qui présentent les risques les plus élevés au Yukon et dans les T.N.-O. La remise en état des autres sites contaminés du Nord demeure sous la responsabilité de RCAANC par l'entremise du PSCN.

Dans une perspective d'avenir, alors que de nouveaux sites résultant d'une contamination passée sont recensés et que de nouveaux contaminants soulèvent des préoccupations, l'évaluation du PASCF de 2018 a permis de constater que la législation et les politiques fédérales modernes, ainsi qu'une sensibilisation accrue à l'environnement, ont pour effet de prévenir ou de réduire considérablement la probabilité que de nouveaux sites contaminés voient le jour. Des normes plus élevées en matière de procédures financières et environnementales pour les nouvelles mines et d'autres projets de développement industriel sont désormais la norme dans l'industrie et le cadre réglementaire actuel permet également d'atténuer les coûts de démantèlement et de remise en état en cas d'insolvabilité.

Contribution à la réconciliation

Tout porte à croire que le PSCN contribue de manière importante à la réconciliation, qui demeure une priorité du gouvernement fédéral.

Du point de vue du gouvernement fédéral, la réconciliation a été une priorité pendant la période d'évaluation et elle le demeure. En 2016, le Canada a officiellement retiré son statut d'opposant à la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones, considérée par beaucoup de gens comme une étape importante vers la réconciliation⁷. Les « [Principes régissant la relation du Gouvernement du Canada avec les peuples autochtones](#) » visent à orienter les relations du gouvernement fédéral avec les peuples autochtones. Depuis 2015, les discours du

⁶ [Environnement et changement climatique Canada. Évaluation horizontale du Plan d'action pour les sites contaminés fédéraux. Rapport final, 2019.](#)

⁷ Le projet de loi C-262 visait à harmoniser les lois canadiennes avec la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones. La Chambre des communes a adopté cette loi fédérale en 2018. Le projet de loi était dans une impasse au Sénat avant d'être rayé du Feuilleton en 2019, mais il devrait être présenté à nouveau à la Chambre lors de la session de 2020. À ce jour, seule la Colombie-Britannique a adopté une loi qui inscrit la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones dans la loi.

Trône, les plans budgétaires et les lettres de mandat qui se sont succédé ont indiqué que la réconciliation demeure un besoin. Dans le budget de 2019, un chapitre entier est consacré à ce sujet sous la forme de plusieurs mesures. Celles-ci comprennent deux mesures pertinentes pour l'assainissement des sites contaminés du Nord, soit « Réparer les torts du passé et faire progresser l'autodétermination » et « Des communautés autochtones résilientes, sécuritaires et en santé. » L'une des priorités du [Cadre stratégique pour l'Arctique et le Nord du Canada de 2019](#) consiste à « promouvoir la réconciliation et améliorer les relations entre les peuples autochtones et non autochtones ».

Selon l'évaluation du PASC de 2018, le programme « est largement considéré par les intervenants internes et externes comme apportant une contribution importante au programme de réconciliation, puisqu'il aide le gouvernement fédéral à respecter son obligation relativement au traitement de la contamination dans les collectivités autochtones et qu'il génère des avantages socioéconomiques pour les peuples autochtones ». Bien que les personnes interrogées dans le cadre des entretiens avec les informateurs clés et des études de cas sont généralement d'accord avec cette affirmation, le niveau de réussite attribué à la concrétisation de la réconciliation était plus élevé chez les répondants internes que chez les répondants externes.

Les intentions du Canada en matière de réconciliation ont été décrites par certains répondants comme étant obscures et insuffisamment structurées. Les répondants ont mentionné l'absence d'une stratégie de réconciliation et de lignes directrices opérationnelles pour faire avancer la réconciliation au moyen du PSCN et le fait que la responsabilité de la mise en œuvre de cette réconciliation a été déléguée au niveau des gestionnaires du programme sans que les parties autochtones aient un moyen d'y contribuer.

Bien que l'École de la fonction publique du Canada offre aux fonctionnaires une formation sur la réconciliation, les personnes interrogées ont proposé de prévoir des possibilités d'interaction avec les Autochtones « dans leurs propres communautés » pour « entendre des témoignages individuels » et « accroître l'empathie. » Il est à noter qu'aucune des personnes interrogées n'a mentionné les « Principes régissant la relation du Gouvernement du Canada avec les peuples autochtones » du gouvernement fédéral, lesquels sont destinés à aider à la réconciliation avec les peuples autochtones, ou l'orientation sur les activités de mobilisation et l'établissement des coûts tout au long du cycle de vie d'un projet de gestion d'un site contaminé (Orientation sur les activités de mobilisation et l'établissement des coûts tout au long du cycle de vie d'un projet de gestion d'un site contaminé ⁸) de RCAANC, qui fait référence à ces principes.

Dans l'évaluation du PASC de 2018, on recommande « une plus grande harmonisation avec le programme de réconciliation à l'aide de mesures comme : une mobilisation accrue des collectivités autochtones; une orientation et une formation améliorées pour les gardiens à propos de la collaboration et de la mobilisation avec les communautés autochtones; des pratiques d'approvisionnement qui favorisent une plus grande participation par les peuples autochtones; la prise en compte explicite des facteurs importants pour les Autochtones ». Les constatations de l'évaluation du PSCN appuient cette recommandation.

⁸ Division des contaminants et de l'assainissement, RCAANC, Territoires du Nord-Ouest. 2017. Orientation sur les activités de mobilisation et l'établissement des coûts tout au long du cycle de vie d'un projet de gestion d'un site contaminé .

Besoin continu de retombées socioéconomiques dans le Nord

Tout porte à croire que le PSCN contribue de manière importante aux efforts entourant la priorité du gouvernement fédéral en matière de développement socioéconomique du Nord.

Le Nord connaît des « inégalités de longue date dans les domaines du transport, de l'énergie, des communications, de l'emploi, de l'infrastructure communautaire, de la santé et de l'éducation » et ne bénéficie pas d'un « accès aux mêmes services, possibilités et niveaux de vie que ceux dont jouissent les autres Canadiens. » Pour la plupart des indicateurs socioéconomiques (p. ex., l'éducation, l'emploi et le revenu), les résultats des territoires sont inférieurs à la moyenne canadienne. Le Conference Board du Canada considère que la géographie, la démographie et le fait que d'importantes populations autochtones soient confrontées à des défis historiques, culturels et socioéconomiques distincts sont quelques-uns des facteurs qui contribuent à ces inégalités⁹.

Des stratégies fédérales successives (p. ex., la Stratégie pour le Nord de 2009, l'Énoncé de la politique étrangère du Canada pour l'Arctique de 2010 et le Cadre stratégique pour l'Arctique et le Nord du Canada de 2019) et les budgets consécutifs depuis 2013 ont soutenu le développement socioéconomique des collectivités du Nord. Le Cadre stratégique pour l'Arctique et le Nord énonce « une vision commune de l'avenir où les peuples du Nord et de l'Arctique sont prospères, forts et en sécurité », dont les priorités sont axées sur les personnes et les collectivités, la science et l'environnement, le développement économique ainsi que les infrastructures.

3.2 Harmonisation avec les priorités du gouvernement

Principales constatations: Le PSCN correspond bien aux priorités du gouvernement du Canada. Le programme est un partenaire important dans la mise en œuvre du PASCF, contribuant ainsi aux « objectifs généraux du Canada en matière de sites contaminés ».

Harmonisation avec les priorités du gouvernement et le mandat de RCAANC

Harmonisation avec les priorités du gouvernement

Le PSCN correspond bien aux priorités du gouvernement fédéral et les sites contaminés restent sous la responsabilité du gouvernement du Canada.

Le PSCN cadre avec les stratégies fédérales suivantes pour le Nord :

- Le Cadre stratégique pour l'Arctique et le Nord du Canada;
- Le Plan d'action économique du Canada; et
- les initiatives et les programmes de l'Agence canadienne de développement économique du Nord.

Le PSCN cadre bien avec les engagements énoncés dans les ententes existantes et nouvelles sur les revendications territoriales globales et le transfert des responsabilités en matière de terres et de ressources au Yukon, dans les T.N.-O. et au Nunavut.

⁹[Conference Board du Canada. 2017. Performance sociale des territoires.](#)

Les documents de politique pour les phases II et III du PASCFC établissent des liens avec les secteurs de politique gouvernementale, qui sont fortement représentés par le PSCN, notamment la santé, la science et la technologie, l'emploi et la formation des Autochtones, le développement économique et la Stratégie pour le Nord. Le document de politique pour la phase III souligne qu'une grande proportion du financement du PASCFC destiné aux sites nordiques montre l'engagement du Canada envers la Stratégie pour le Nord et le transfert des responsabilités en matière de gestion des terres. Dans son évaluation de la conformité du PASCFC avec les priorités et les rôles et responsabilités du gouvernement fédéral en matière de sites contaminés au Canada, l'évaluation du PASCFC de 2018 conclut à une harmonisation claire. Elle établit également une harmonisation avec les lois fédérales existantes, notamment avec la *Loi sur les pêches*, la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement*, la *Loi sur les espèces en péril* ainsi que le paragraphe 64(2) de la *Loi sur la gestion des finances publiques*, qui indique que les Comptes publics du Canada doivent comprendre le passif environnemental, et y contribue.

Harmonisation avec le mandat de RCAANC

Le PSCN correspond étroitement au mandat de RCAANC, tel qu'il est défini dans les lettres de mandat, le plan ministériel de RCAANC et les rapports précédents sur les plans et les priorités.

Les activités du PSCN sont conformes à la responsabilité principale de RCAANC relative au développement communautaire et régional et au résultat ministériel « Les terres et les ressources dans les collectivités autochtones et le Nord sont gérées de façon durable. » Les résultats attendus correspondant au programme, de l'exercice 2014-2015 à l'exercice 2016-2017, étaient « Les sites contaminés sont gérés pour protéger la santé humaine et l'environnement tout en procurant des bénéfices économiques pour le Nord » et depuis l'exercice 2017-2018, « La gouvernance environnementale des sites contaminés est responsable et durable ».

4. Constatations – Efficience

4.1 Gouvernance

Principales constatations : Le PSCN a fait preuve de flexibilité et d'adaptabilité en adoptant différentes solutions pour améliorer la gouvernance qui rendent compte des contextes régionaux et locaux. À cet égard, le programme a connu un succès considérable en appliquant les leçons retenues, en particulier au niveau des projets. Toutefois, la structure globale de gouvernance est généralement considérée comme trop complexe.

Mesure dans laquelle la structure de gouvernance contribue à l'obtention des résultats du PSCN

Clarté, caractère adéquat et efficience de la structure de gouvernance

La gouvernance du PSCN a évolué au cours de la période d'évaluation, ce qui démontre sa souplesse et son adaptabilité, en particulier au niveau des projets, car il tient compte du contexte local et tire parti des leçons retenues.

Flexibilité et adaptabilité de la gouvernance

Des efforts ont été déployés en continu pour améliorer la gouvernance du PSCN, notamment par la création en 2014 de la Direction générale des sites contaminés du Nord. Au niveau des régions et des projets, la gouvernance est structurée en fonction des contextes locaux et de chaque site. Selon les renseignements obtenus, elle est efficace et affiche une certaine forme de souplesse et d'adaptabilité. Cela s'est avéré notamment au niveau des projets, qui ont été décrits comme pragmatiques. Les personnes interrogées à l'interne étaient largement d'accord sur le fait que la gouvernance du PSCN s'est améliorée depuis la création de la Direction générale.

La gouvernance des projets d'assainissement des sites contaminés du Nord a fait l'objet d'une certaine expérimentation. Par exemple, Elsa Reclamation and Development Company Ltd., une filiale d'Alexco Resource Corp., possède les anciens actifs de la mine United Keno Hill. Elle est responsable, dans le cadre d'un accord de financement avec le Canada et le gouvernement du Yukon, de l'entretien et de l'entretien des propriétés, ainsi que de la remise en état et de la fermeture éventuelles des sites. Une filiale distincte d'Alexco Resource Corp., Alexco Keno Hill Mining Corp., a été constituée pour l'extraction de minéraux dans d'autres parties du site, les revenus de la mine de production compensant les coûts de remise en état. Les informateurs clés et les personnes interrogées dans le cadre des études de cas se sont déclarés largement satisfaits de ces modalités de gouvernance.

L'analyse des données révèle que l'approche et la structure de gouvernance sont parfois trop complexes. Il semble que les personnes interrogées à l'externe n'ont pas une compréhension claire de la gouvernance du PSCN et des projets d'assainissement pris individuellement. Ces répondants sont également d'accord sur le fait que les divers comités, groupes de travail et organismes consultatifs pour le PAMF et le PAMG sont trop nombreux, trop bureaucratiques et trop réglementés.

Clarté des rôles et des responsabilités

Le PSCN est soutenu par de multiples intervenants, chacun jouant un rôle important dans l'assainissement des sites contaminés. Les rôles et les responsabilités au sein du programme (administration centrale, bureaux régionaux et projets eux-mêmes) ont été jugés bien définis. Il semble toutefois que la répartition des pouvoirs des autorités techniques et contractantes, de même que des autorités des achats, n'était pas clairement établie entre RCAANC et SPAC et que les rôles et responsabilités étaient définis de manière imprécise.

Autorité technique	Autorité des achats	Autorité contractante
– Responsable de l'ensemble des questions concernant le contenu technique des travaux dans le cadre d'un contrat (p. ex., la définition des exigences)	– Conseils en matière d'achats, de gestion du matériel, de passation de marchés et de gestion financière	– Responsable de la conclusion des contrats ainsi que leur signature et leur modification

Pour les grands projets, tels que le PAMG, RCAANC est désigné comme l'autorité technique et l'autorité des achats, tandis que SPAC agit comme autorité contractante cependant, les informateurs clés ont indiqué qu'il y a des cas où SPAC a agi à titre d'autorité technique. Par exemple, SPAC a rédigé le mandat du directeur de la construction dans le cadre du PAMG, un rôle normalement rempli par l'autorité technique. Le mandat a ensuite été jugé inadéquat par RCAANC. Au niveau des bureaux régionaux et dans le cadre d'autres projets

d'assainissement de sites contaminés, SPAC et RCAANC ont indiqué que les pouvoirs sont bien définis.

Les faits suggèrent également que le gouvernement du Yukon, le bureau régional de RCAANC au Yukon et l'administration centrale du PSCN ont des points de vue divergents sur l'assainissement des sites contaminés au Yukon. Les personnes interrogées ont fait état d'une mauvaise orientation et d'une confusion en ce qui concerne les rôles liés à l'élaboration des plans d'assainissement, ce qui a apparemment entraîné des retards importants dans les projets, puis des coûts élevés et une augmentation du passif.

Efficacité du processus décisionnel

Compte tenu de la complexité de la gouvernance du PSCN, qui fait entrer en jeu de multiples intervenants aux échelles nationale, régionale et locale, et de la complexité des conditions d'exploitation, relativement peu de problèmes ont été constatés sur le plan décisionnel. Selon les observations, le comité des directeurs aurait eu du mal à faire une distinction entre les besoins et les priorités du programme dans son ensemble et ceux des régions et des projets pris individuellement. L'efficacité du comité consultatif de projet a été remise en question, ses décisions étant « souvent annulées quelques semaines plus tard par le responsable du bureau technique chargé des projets dans le cadre du programme » [traduction], passant outre à la région et avec peu ou pas de justification.

En ce qui concerne les grands projets, la structure de gouvernance du PAMF a été décrite comme une version « allégée » de celle du PAMG, c'est-à-dire plus petite et plus souple. Dans cette structure, le projet comprend une représentation importante des gouvernements fédéraux, territoriaux et autochtones au niveau opérationnel. Ceux-ci se réunissent régulièrement pour discuter des questions opérationnelles ou tiennent des consultations plus formelles sous la forme d'un comité d'examen technique. En raison de la structure de gouvernance plus horizontale, la communication entre les ordres de gouvernement serait jugée efficace et le processus décisionnel serait considéré comme efficient.

4.2 Gestion de projet

Principales constatations : L'approche de gestion de projet du PSCN est considérée comme solide, éprouvée et flexible. Toutefois, le programme n'a pas pleinement adopté les pratiques exemplaires courantes de l'industrie en matière de gestion de projet, à savoir le processus de préparation préliminaire, l'établissement de points de contrôle et la gestion de projet par la valeur acquise.

Le modèle d'évaluation par les pairs est considéré comme une pratique de pointe à l'échelle internationale.

L'assainissement des sites contaminés reste essentiellement un exercice technique qui ne fait pas assez de place à la consultation, à la mobilisation, aux compétences socioéconomiques et à la représentation autochtone. Les exceptions notables à cette règle sont la conception en surface du PAMG et l'EQR, qui ont été couronnées de succès à tous les égards.

Mesure dans laquelle la gestion de projet contribue à l'obtention des résultats du PSCN

Utilité de la démarche de gestion de projet

Tout porte à croire que la démarche de gestion de projet du PSCN est solide, éprouvée et flexible et qu'elle contribue au succès du programme. La gestion de projet est soutenue par des politiques, des procédures, des logiciels et des systèmes de gestion de projet appropriés, ainsi que par une communauté d'experts. Il existe quelques exceptions notables. Certaines réticences ont été observées quant à l'adoption complète des pratiques exemplaires courantes de l'industrie en matière de gestion de projet. L'assainissement reste également un exercice essentiellement technique et la consultation, la mobilisation, les compétences socioéconomiques et l'expérience du contexte autochtone font défaut aux équipes de projet.

Maintenir une présence permanente sur le terrain

L'équipe de projet du PSCN maintient une présence et une participation permanentes dans les régions. Les personnes interrogées ont indiqué y voir un moyen de comprendre directement les nuances et les défis régionaux et locaux, d'établir des relations et un climat de confiance avec les gouvernements et les partenaires autochtones, et de gérer les risques à mesure qu'ils se présentent.

Maintenir un dialogue permanent avec les intervenants

Un dialogue permanent avec les intervenants est un outil important de gestion de projet. Par exemple, le groupe de travail sur la mine Giant, créé en 2013, a été mentionné par les personnes interrogées comme une tribune utile permettant aux parties intéressées de discuter des activités techniques, opérationnelles, et de projet lié à l'assainissement ainsi que de formuler des recommandations en la matière. Le groupe de travail, coprésidé par le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest et RCAANC, se réunit tous les mois avec des membres des ministères fédéraux, des gouvernements autochtones, des administrations municipales et une coalition locale pour la justice sociale.

Le Conseil de surveillance de la mine Giant assure de manière indépendante la surveillance, la promotion, la consultation et, de manière générale, la défense des principes pour une gestion responsable du PAMG. Les personnes interrogées ont mentionné le Conseil comme un deuxième mécanisme utile pour favoriser le dialogue entre les intervenants.

Reconnaître la valeur du partenariat et de la collaboration

La collaboration avec les gouvernements territoriaux, le partenariat avec les parties autochtones, la transparence ainsi que la reddition de comptes dans le cadre de ces relations sont des pratiques très utiles qui favorisent une gestion de projet efficace. Par exemple, le processus de conception et de développement de la mine United Keno Hill repose sur la collaboration de la Première Nation des Nacho Nyak Dun et fait appel à son soutien tout au long du processus. Une consultation adéquate et préalable avec des intervenants et leur mobilisation ont été retenues comme des facteurs clés de réussite, lesquels sont considérés comme des apports essentiels dans le processus de définition du projet.

S'entendre sur la voie à suivre

Les personnes interrogées à l'externe ont mentionné que la définition de la voie à suivre est une pratique courante dans d'autres dossiers, mais qu'elle a rarement été utilisée dans des projets d'assainissement de sites contaminés. Les répondants externes ont déclaré avoir l'impression que RCAANC était réticent à intégrer cette vision dans le processus d'évaluation environnementale du PAMF.

L'assainissement des sites contaminés est principalement considéré comme un exercice technique

L'assainissement des sites contaminés est essentiellement un exercice technique axé sur les questions d'ingénierie et d'environnement. Il exclut les personnes et les collectivités concernées ainsi que les aspects socioéconomiques. La détermination et l'intégration des facteurs à considérer pour la réconciliation dans les projets d'assainissement des sites contaminés ne constituent pas une pratique répandue. Selon les renseignements recueillis, les équipes de projet sont composées en grande partie de scientifiques, d'ingénieurs et d'autres experts techniques. Les personnes interrogées à l'externe ont exprimé des critiques au sujet des connaissances et des compétences des équipes de projet pour ce qui est des aspects socioéconomiques et des processus de consultation et de mobilisation. Elles ont aussi souligné une trop faible représentation autochtone au sein des équipes de projet. Les répondants ont recommandé de réorienter les projets afin de privilégier une orientation davantage axée sur les personnes plutôt que sur les aspects techniques.

Le modèle d'examen par les pairs

Les pratiques d'examen par les pairs font appel à des spécialistes internationaux externes pour qu'ils examinent le mérite technique des études sur la définition de projet et des solutions d'assainissement (p. ex., les solutions environnementales et d'ingénierie). Le modèle est considéré comme une pratique de pointe à l'échelle internationale. Il a été noté qu'à moins qu'un autre système traditionnel de freins et de contrepoids ne soit utilisé pour les projets, le processus d'examen par les pairs sert de point de contrôle principal pour approuver les progrès des projets. Il a également été mentionné que le processus d'examen par les pairs devrait être étendu à d'autres volets des projets d'assainissement, tels que les aspects environnementaux et ceux liés à la consultation et à la mobilisation.

Adoption limitée des pratiques exemplaires de l'industrie en matière de gestion de projet

Les pratiques exemplaires de l'industrie en matière de gestion de projet, telles que le processus de préparation préliminaire, l'établissement de points de contrôle et la gestion de projet par la valeur acquise, n'ont pas été pleinement appliquées dans le cas des projets d'assainissement de sites contaminés.

Il a été suggéré que le programme adopte trois pratiques exemplaires clés de l'industrie¹⁰.

1. **Processus de préparation préliminaire** : la priorité est accordée « à l'énergie, aux efforts, aux personnes et aux ressources » dès les premiers jours du projet.

¹⁰ PricewaterhouseCoopers, 2019. Rapport final de l'évaluation de l'état de préparation des grands projets du PSCN.

- Ce processus a lieu pendant la phase de définition et de planification du projet, au cours de laquelle il est encore peu coûteux d'apporter des modifications comparativement aux phases ultérieures de mise en œuvre et de construction. Toute modification peut entraîner des répercussions importantes pour ce qui est des coûts et des retards au calendrier.
 - Cette approche, bien qu'elle soit incluse dans le manuel sur les normes et les directives pour les grands projets, nécessiterait une formation plus poussée dans le contexte du programme afin de soutenir une mise en œuvre réussie.
2. **Processus d'établissement de points de contrôle** : il est inclus dans le guide sur les procédures ministérielles et le manuel sur les normes et les directives pour les grands projets. Il n'est que partiellement mis en œuvre par le PSCN.
- Les contrôles et les évaluations de l'état de préparation devraient être améliorés, car ceux qui étaient en place tendaient à traiter les problèmes qui surgissent.
3. **Gestion de projets par la valeur acquise** : elle intègre la portée, la durée et les coûts des projets en un seul système. Elle présente l'avantage de révéler dès le début les indicateurs de non-conformité et de rendement insuffisant, ce qui confère une grande valeur à ce processus, en particulier dans le cadre de projets complexes.
- La valeur acquise permettrait de remédier à la pratique largement mentionnée dans le PSCN qui consiste à redéfinir les calendriers des travaux des projets ainsi qu'à une culture institutionnelle qui vise à éviter de signaler les résultats négatifs des projets.
 - Le concept est bien établi à l'échelle internationale. Par exemple, le budget fédéral des États-Unis consacré aux infrastructures repose sur le concept de la valeur acquise. L'attribution et l'exécution des projets ne progresseront pas à moins que l'équipe de projet ne dispose d'un savoir-faire avéré en matière de gestion par la valeur acquise¹¹.

Incidence de la planification et de la budgétisation annuelle sur la gestion pluriannuelle des projets et des programmes

La portée, l'échelle et les différences contextuelles fondamentales de l'assainissement des sites contaminés du Nord par rapport au Sud font du cycle de financement quinquennal du PASCFC un défi important pour le PSCN. Les besoins en matière de projets d'assainissement dans le Nord sont davantage compatibles avec une approche de financement reposant sur des enveloppes budgétaires plutôt que sur une affectation budgétaire annuelle.

L'environnement opérationnel imprévisible et contraignant du Nord a été mentionné par les personnes interrogées comme présentant un défi particulier. Il a notamment été souligné qu'il est difficile de respecter une planification de projet rigide dans le Nord et que la flexibilité y est plus importante (p. ex., les dépenses liées à la logistique sont un facteur beaucoup plus important que dans le Sud), ce qui reflète le contexte unique de l'assainissement des sites qui ne se rencontre pas au sud du 60^e parallèle. En outre, les répondants ont expliqué que les projets d'assainissement des sites contaminés viennent avec un large éventail de risques (p. ex., les risques liés à la réglementation, à la mobilisation, aux changements climatiques et au contexte nordique). Bien que ces risques soient bien connus et que les gestionnaires de projet en soient conscients, les gèrent et s'y adaptent, ni les plans ni les budgets des projets reflète les risques

¹¹ [Bureau de la comptabilité du gouvernement, Gouvernement des États-Unis. 2009. GAO Cost Estimating and Assessment Guide — Best Practices for Developing and Managing Capital Program Costs](#) [en anglais seulement].

de manière exhaustive. Par conséquent, au niveau du portefeuille, les risques ne peuvent pas être gérés en amont. Cette situation est aggravée par le processus annuel d'approbation des budgets, qui complique la gestion des projets qui s'étalent sur plusieurs années.

L'évaluation du PASCf de 2018 a établi que le climat et la géographie sont des facteurs importants dans le calcul des coûts des projets, lesquels peuvent être plus élevés que la moyenne en raison de la saison des travaux extérieurs plus courte attribuable aux conditions de froid extrême sur l'équipement et à l'éloignement des sites contaminés sans accès routier. Ces conditions d'exploitation ont été mentionnées par les personnes interrogées dans le cadre de l'évaluation du PSCN comme des facteurs nécessitant une flexibilité budgétaire. L'absence de financement pluriannuel a été reconnue comme un obstacle dans l'évaluation du PASCf de 2018, notamment en ce qui concerne le rythme et l'avancement des travaux dans les sites d'envergure. Cependant, l'évaluation n'a mis au jour aucune donnée probante démontrant l'ampleur ou les conséquences de cet obstacle pour l'efficacité globale du PASCf.

Ressources limitées pour les projets

Il semble que le transfert du processus décisionnel en matière de financement à l'administration centrale du PSCN, en 2014, est la raison pour laquelle les décisions budgétaires sont prises sans tenir compte de toutes les incidences sur les petits projets régionaux. Les entretiens ont montré que ce changement a des conséquences plus importantes dans le Nord; les budgets doivent y être plus flexibles en raison des conditions climatiques imprévisibles. Il a en outre été noté que si les réductions budgétaires à l'échelle du PSCN ont au départ été envisagées sous la forme d'une retenue de 15 %, une réduction supplémentaire de 5 % a également été nécessaire et les bureaux régionaux ont eu de la difficulté à gérer ces réductions budgétaires à l'interne.

Les répondants ont indiqué que la dotation en personnel et le savoir-faire disponible étaient problématiques. Il a été mentionné que les plus grands projets d'assainissement (c.-à-d. le PAMF et le PAMG) peuvent ne pas disposer de ressources suffisantes ni du champ de compétence nécessaire, ce qui limite les besoins en matière de préparation préliminaire pour ces projets. La capacité du bureau technique du programme a également été signalée comme un problème. Il semble que les responsables de projet doivent s'occuper d'un trop grand nombre de sites pour pouvoir fournir des conseils judicieux et que seules les situations de crise sont pleinement prises en considération. En outre, il a été mentionné qu'il est nécessaire de renforcer les capacités dans le domaine de l'environnement, de la santé et de la sécurité dans le PSCN.

4.3 Données sur le rendement

Principales constatations : la qualité des données sur le rendement est limitée en raison de difficultés telles que la qualité des données fournies par les entrepreneurs, l'accessibilité aux mises à jour sur l'état d'avancement des projets et l'absence d'objectifs de rendement.

Mesure dans laquelle les données sur le rendement sont recueillies et présentées dans des rapports

Collecte de données sur le rendement et production de rapports

Selon les éléments observés, les données sur le rendement du PSCN sont recueillies, présentées dans des rapports et communiquées régulièrement aux intervenants internes et externes du PSCN, mais leur exhaustivité pose problème.

Depuis 2014, deux cadres ont donné une orientation à la mesure du rendement du PSCN, à savoir la Stratégie de mesure du rendement et le Profil d'information sur le rendement. Bien que de nombreux indicateurs soient de nature identique ou similaire, ceux de la Stratégie de mesure du rendement reposent sur des données brutes tandis que les indicateurs du Profil d'information sur le rendement sont exprimés en fonction des progrès réalisés par rapport aux objectifs.

Les personnes interrogées ont soulevé à maintes reprises les problèmes liés au passif et à la production de rapports. Par exemple, la pratique consistant à « réduire à zéro » le passif lorsque les sites passent au stade de la surveillance a été signalée. Les répondants à l'évaluation du PASCFC de 2018 ont mentionné des difficultés liées à la mesure et à l'estimation des passifs d'assainissement, notamment les changements dans les directives fournies par le Secrétariat du Conseil du Trésor et le manque de cohérence entre les organismes responsables de l'exécution de ces activités. Les personnes interrogées dans le cadre de l'évaluation du PSCN ont également fait savoir que les rapports sur les risques n'étaient produits que pour satisfaire aux exigences minimales en matière de diligence raisonnable, alors qu'une approche plus complète serait nécessaire pour tenir compte du risque en tant que facteur de coût dans les projets. Il a été noté par un répondant que la récente simplification des rapports trimestriels a entraîné un abandon des rapports sur les principaux risques liés aux projets, ce que le répondant en question a recommandé de réintroduire. Dans l'évaluation du PASCFC de 2018, il a été recommandé d'améliorer la capacité du programme à « rendre compte de sa contribution à la réduction des risques pour l'environnement et la santé humaine, ce qui est vraisemblablement son résultat le plus important, d'une façon qui trouve un écho auprès du public canadien. »

Les personnes interrogées ont formulé plusieurs suggestions pour améliorer les données sur le rendement, notamment la valeur acquise, la dotation en personnel des projets (nombre, sexe et origine autochtone), la participation des communautés et des Autochtones, la formation, l'environnement, la santé et la sécurité. Certains répondants ont proposé une collecte plus complète et détaillée des données sur les coûts (p. ex., le coût par mètre cube du déplacement des résidus sur un kilomètre). Une base de données détaillée de ce genre, comportant des hypothèses et l'emplacement des sites, serait particulièrement utile lors des phases conceptuelles des projets d'assainissement. Il a été proposé que le bureau technique du programme soit chargé d'élaborer et de tenir à jour une telle base de données. Il a également été recommandé d'examiner la qualité des données fournies par les entrepreneurs sur les fournisseurs et les employés, ainsi que de faire un suivi des engagements relatifs aux Considérations liées aux possibilités pour les Autochtones.

Communication des données sur le rendement aux partenaires et aux autres intervenants

L'examen des documents a fait ressortir que la communication des données sur le rendement des programmes aux intervenants externes, en particulier les partenaires autochtones, est limitée.

Communication de renseignements aux partenaires autochtones (au niveau du projet)	Communication de renseignements au grand public (site Web du Ministère)
<ul style="list-style-type: none">- Budget global- Données sur l'emploi- Données sur la sous-traitance	<ul style="list-style-type: none">- Photos avant et après l'assainissement des sites sont fournies- Données relatives à l'analyse des métaux- Échantillonnage de l'eau

Les personnes interrogées à l'externe ont indiqué que la manière dont les renseignements sont communiqués pourrait être améliorée grâce à des mises à jour sur l'état d'avancement des projets qui sont :

- Traduites dans les langues autochtones;
- Rédigées dans un langage simple;
- Propriétaires à des occasions de dialogue communautaire; et
- Fournies sous forme de bulletins papier et vidéo, compte tenu du manque d'accès à des ordinateurs ou à Internet.

L'importance de s'assurer que les aînés comprennent bien les mises à jour sur les projets a également été soulignée. Les aînés sont essentiels à la réussite des activités de mobilisation puisqu'ils conseillent leurs communautés. Si les aînés ne sont pas en mesure de participer de manière importante aux activités de mobilisation, le soutien et l'avancement d'un projet pourraient en être affectés. Le PAMG a été mentionné comme un projet plus adapté à cet égard, car on y retrouve des vidéos en langues autochtones (sur CD) ainsi que des présentations en anglais avec traduction simultanée.

4.4 Partenariats

Principales constatations : Les partenariats entre les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux, entre autres, sont reconnus comme faisant partie intégrante de la réussite du PSCN. Les partenariats entre les gouvernements fédéral et provinciaux ont généralement été productifs, ceux avec les gouvernements et partenaires autochtones ont été tendus et le climat de confiance s'est effrité.

Au cours des dernières années, la mise en œuvre d'un modèle de partenariat pour certains projets d'assainissement a entraîné une nette amélioration des relations avec certains groupes autochtones.

Mesure dans laquelle les partenariats contribuent à l'obtention des résultats du PSCN

Utilité des partenariats existants

Il est manifeste que les partenariats entre les gouvernements fédéraux, territoriaux et autochtones, entre autres, font partie intégrante de la réussite du PSCN. Les partenariats entre les parties fédérales et territoriales ont généralement été productifs, mais ceux avec les gouvernements et partenaires autochtones ont été tendus. Depuis quelques années, il y a des signes d'amélioration de ces relations pour certains projets d'assainissement.

Selon Breadmore et Lafferty (2015), les processus de mobilisation utilisés dans les projets Discovery, Colomac et du Grand lac des Esclaves ont abouti à des partenariats efficaces à long terme avec les communautés :

« Grâce au PSCN, des relations et des partenariats positifs ont été établis avec un nombre de gouvernements et communautés autochtones. La relation de la Division des contaminants et de l'assainissement avec la Première Nation des Dénés Yellowknives dans le cadre du projet de la mine Discovery se poursuit aujourd'hui grâce à une participation aux activités de surveillance à long terme et aux activités des tiers sur le site. Le partenariat formé entre Affaires autochtones et Développement du Nord Canada et le peuple Tlicho au début du projet Colomac est toujours aussi solide aujourd'hui, comme en témoignent la lettre de soutien reçue du peuple Tlicho concernant la demande de permis d'échantillonnage aquatique et terrestre présentée par Affaires autochtones et Développement du Nord Canada en 2013 et la communication des données dans le cadre du programme de gestion du bassin hydrologique du lac Marian. Ces relations et partenariats passés ont profité au projet d'assainissement du Grand lac des Esclaves, qui bénéficie d'un grand soutien au sein des communautés métisses et Dénées de l'Akaitcho. Il est prévu que ces relations se renforcent à mesure que le projet progresse¹² [traduction]. »

Les personnes interrogées à l'interne ont déclaré que les partenariats ont représenté un élément essentiel des discussions visant la réconciliation et qu'ils ont permis d'ajuster la façon dont le PSCN gère les projets.

Un modèle de partenariat est de plus en plus utilisé pour les projets d'envergure, tels que le PAMF et le PAMG. L'établissement de partenariats à long terme a été une priorité pour le PAMG et l'une des raisons avancées pour expliquer le maintien d'une présence locale de la haute direction de RCAANC. RCAANC et le gouvernement des T.N.-O. sont tous deux promoteurs de projet dans le cadre du PAMG. Ce partenariat, régi par un accord de coopération et soutenu par une structure de cogestion, a été jugé très efficace du niveau opérationnel à la haute direction. Pour ce qui est du gouvernement fédéral, le ministère des Pêches et des Océans et le ministère de l'Environnement et Changement climatique Canada sont des partenaires qui contribuent aux aspects réglementaires du projet. Les gouvernements autochtones, en particulier la Première Nation des Dénés Yellowknives et l'Alliance métisse North Slave, sont également des partenaires importants. Les relations avec ces groupes se sont nettement améliorées au cours des dernières années. Ces groupes ont participé à l'élaboration du plan final de fermeture et de remise en état pour la délivrance des permis d'utilisation des eaux (à l'étude par l'Office des terres et des eaux de la vallée du Mackenzie). Une partie de l'élaboration du plan de fermeture a consisté en une

¹² [Breadmore, R. E. et Lafferty, G. J. 2015. Mine Closure and First Nations—Social Licence Strategies for Effective Community Engagement](#) [en anglais seulement].

conception en surface détaillée, qui a nécessité une collaboration des Premières Nations, des partenaires fédéraux et du public. La Ville de Yellowknife et Alternatives North (un groupe de défense des intérêts sociaux) ont également agi comme partenaires. C'est également ce qui s'est passé dans le cadre du processus d'évaluation environnementale du PAMF, où les partenaires ont apporté leur contribution avant la présentation à l'Office d'évaluation environnementale et socioéconomique du Yukon. Ces stratégies de collaboration sont considérées comme favorisant des projets de meilleure qualité, car elles bénéficient d'un large soutien de la part de tous les intervenants.

Les relations avec les partenaires autochtones ont été décrites en divers termes. Les personnes interrogées à l'interne les ont caractérisées comme étant parfois difficiles, mais professionnelles et ouvertes en vue d'obtenir les meilleurs résultats des deux côtés. Les personnes interrogées à l'externe ont toutefois critiqué les efforts de partenariat du programme avec les parties autochtones. Les personnes interrogées à l'externe ont indiqué que la consultation et la mobilisation, l'accès à des possibilités de développement économique et la participation limitée dans le processus décisionnel des projets ont présenté des difficultés.

Certaines de ces personnes interrogées ont observé qu'avec un mandat de négociations de nation à nation confiée par le premier ministre, les partenariats avec les peuples autochtones devraient s'améliorer.

4.5 Consultation et mobilisation

Principales constatations : Certains éléments indiquent que le PSCN a respecté ses obligations légales de consulter les parties autochtones. Bien qu'il y ait eu un large consensus sur le fait qu'une consultation et une mobilisation véritables sont susceptibles de favoriser la réconciliation et le développement socioéconomique, peu d'éléments montrent que cela se soit produit au cours de la période d'évaluation. Le processus de mobilisation visant la conception en surface du PAMG, largement appuyé, et celui de l'EQR sont des exemples importants qui ont donné lieu à des approches prometteuses.

Mesure dans laquelle la consultation et la mobilisation ont produit des résultats

Conception et mise en œuvre de la consultation et de la mobilisation

Bien qu'il existe certaines preuves que le PSCN a respecté ses obligations légales de consulter les parties autochtones, peu d'éléments montrent qu'une consultation et une mobilisation significatives visant à favoriser la réconciliation et le développement socioéconomique se sont produites au cours de la période d'évaluation. Le programme a toutefois cherché activement à améliorer la qualité du processus de consultation et de mobilisation. Les efforts déployés ont donné lieu à des approches prometteuses, notamment pour ce qui est des processus de mobilisation visant la conception en surface, l'EQR et la stratégie de développement socioéconomique du PAMG.

Problèmes de définition

Il a été constaté que l'utilisation des termes « consultation » et « mobilisation », ainsi que des termes décrivant les groupes d'intervenants qui participent à des projets liés aux sites contaminés, manquait d'uniformité chez les personnes interrogées. Ces problèmes de définition ont de l'importance, car ils ont façonné les attentes de tous les intervenants participant aux projets d'assainissement de sites contaminés.

Parmi les personnes interrogées, certaines ont défini la « consultation » comme l'obligation légale de consulter lorsqu'il existe un droit ou un droit revendiqué et la « mobilisation » comme un processus moins structuré de dialogue permanent, à compter du moment où une décision d'évaluation environnementale est rendue, et comme le fait de travailler avec un groupe élargi d'intervenants ayant un intérêt direct, plutôt qu'un droit revendiqué, dans le projet. D'autres personnes interrogées étaient d'avis contraire.

Il a également été constaté que l'utilisation des termes décrivant les groupes concernés par les projets de sites contaminés n'était pas uniforme. Par exemple, les termes « partenaire » et « intervenant » font régulièrement l'objet d'une confusion, ce qui représente un problème important puisque le premier terme traduit un certain niveau d'appartenance, y compris une prise de décision conjointe et d'autres attentes afférentes, contrairement au second terme. Des termes tels que « titulaires de droits », « participants intergouvernementaux », « signataires » et « parties » étaient jugés acceptables.

L'examen des documents a fait ressortir des problèmes similaires dans les définitions. Par exemple, la politique de gestion du PSCN et le manuel des grands projets, qui est plus récent, établissent les exigences en matière de consultation et de mobilisation des peuples autochtones et des habitants du Nord. Le guide sur les procédures ministérielles indique que l'obligation de consulter repose sur l'obligation juridique de consulter ainsi que sur les obligations non juridiques découlant de la réconciliation et de la promotion des partenariats et de la participation des Autochtones aux projets. L'obligation non juridique « découle d'un principe directeur de la politique de gestion des sites contaminés de RCAANC, qui est de promouvoir la participation des peuples autochtones et du Nord et les partenariats avec eux dans le cadre des processus de détermination, d'évaluation, de prise de décision, d'assainissement et de gestion des risques liés aux sites contaminés » [traduction]. Par ailleurs, le manuel sur les normes et les directives pour les grands projets établit une distinction entre les activités de consultation et de mobilisation : la consultation renvoie à diverses obligations officielles, tandis que la mobilisation désigne l'établissement de relations constructives et efficaces.

Les Autochtones interrogés étaient généralement d'avis que des consultations avaient été menées uniquement pour satisfaire à des exigences prévues par la loi et que la Couronne se contentait de respecter « la loi à la lettre, sans pour autant adhérer à l'esprit de réconciliation » [traduction]. D'autres personnes interrogées à l'externe ont recommandé que les processus de mobilisation fédérale aient lieu dès le début de chaque projet et qu'ils soient motivés par des considérations de réconciliation et de relations de gouvernement à gouvernement, plutôt que par des impératifs scientifiques et techniques. Il a été proposé que la notion d'« acceptabilité sociale » soit traitée comme un permis réglementaire. Il s'agit d'une étape obligatoire avant le début d'un

projet d'assainissement pour obtenir « l'autorisation d'une collectivité d'entreprendre un projet qui, selon elle, pourrait influencer sur le bien-être de ses membres¹³ » [traduction].

Des efforts significatifs de consultation et de mobilisation

L'examen des documents a révélé que les normes de consultation et de mobilisation concernant les grands projets sont énoncées dans le manuel sur les normes et les directives pour les grands projets. Les grands projets doivent élaborer et exécuter un plan de gestion de la consultation et de la mobilisation comportant un schéma des Autochtones et des intervenants, un cadre et un processus de consultation et de mobilisation ainsi que des « variantes des activités de mobilisation des Autochtones et des autres intervenants tout au long du cycle de vie du projet » [traduction]. Les grands projets doivent également désigner un gestionnaire responsable de la consultation et de la mobilisation qui sera « chargé de consulter et de mobiliser les groupes autochtones et les autres intervenants concernés dans le but d'atteindre les objectifs de planification, d'évaluation réglementaire (par exemple, l'évaluation environnementale) et d'exécution continue du projet » [traduction]. Les documents de projet du PSCN ont confirmé que des plans de gestion de la consultation et de la mobilisation ont été élaborés et que les gestionnaires qui en sont responsables sont demeurés en poste, le cas échéant.

Les personnes interrogées à l'externe définissent les efforts de consultation et de mobilisation véritables comme un processus qui débute par un consentement éclairé, qui combine le savoir traditionnel autochtone et les connaissances techniques et scientifiques occidentales (en établissant « un pont entre ces deux mondes et en les intégrant dans ces processus » [traduction]), dans lequel le gouvernement fédéral écoute activement les commentaires fournis et explique clairement comment ceux-ci serviront à prendre les décisions futures concernant l'assainissement du site. Selon l'évaluation du PASC de 2018, une véritable mobilisation contribue à la création d'une acceptabilité sociale, à l'adhésion et à la confiance des intervenants et incite davantage le gouvernement à tenir ses promesses.

Les processus de consultation et de mobilisation ont été décrits par les Autochtones interrogés comme étant désordonnés et incohérents, ne permettant qu'un apprentissage limité dans le cadre des projets d'assainissement. Ces répondants ont indiqué que les décisions continuent d'être prises sans leur participation et que le PSCN ne reconnaît pas la valeur des processus largement participatifs où toutes les parties ont un droit de regard légitime sur l'élaboration des solutions et des objectifs. De nombreux répondants internes ont relevé des lacunes similaires, reconnaissant que bien que la consultation et la mobilisation se soient considérablement améliorées au cours de la période d'évaluation, les « idées du passé » persistaient encore par endroits. Plusieurs personnes interrogées ont souligné la nécessité d'établir des relations fondées sur la confiance avec les parties autochtones. Il a également été proposé que le personnel du PSCN chargé de la mobilisation participe à la vie quotidienne des communautés concernées et s'y intègre, et ce, afin de participer aux événements communautaires et de s'assurer que le PSCN comprend bien comment interagir avec celles-ci.

Un exemple de processus de mobilisation sérieux proposé par les personnes interrogées est celui visant à appuyer les plans d'assainissement en surface au site de la mine Giant. La difficulté pour le PAMG d'obtenir un « permis social d'exploitation » par l'entremise d'une consultation et d'une mobilisation constructives a mené à une évaluation environnementale en vertu de la *Loi sur la*

¹³ [Breadmore, R. E. et Lafferty, G. J. 2015. Mine Closure and First Nations—Social Licence Strategies for Effective Community Engagement](#) (Fermeture des mines et Premières Nations : stratégies en matière d'acceptabilité sociale pour un engagement communautaire efficace) [en anglais seulement].

gestion des ressources de la vallée du Mackenzie. L'approbation de l'évaluation environnementale en 2014 comprenait 26 mesures à appliquer avant le processus d'obtention de permis d'utilisation des eaux, y compris des améliorations liées au processus de consultation et de mobilisation. Cela a mené au processus de mobilisation pour la conception en surface, qui a été largement respecté.

Capacité du PSCN à assurer un processus significatif de consultation et de mobilisation

Les personnes interrogées à l'externe sont généralement d'avis que RCAANC considère l'assainissement principalement comme un exercice technique et ne fait pas assez d'efforts pour inclure les personnes et les communautés concernées. Ces répondants ont également exprimé leur inquiétude quant au manque de compétences interpersonnelles adaptées à la culture pour mener à bien les activités de consultation et de mobilisation.

Les répondants externes ont également proposé que les équipes des projets d'assainissement obtiennent un mandat clair de réconciliation et de reconnaissance pour diriger les processus d'assainissement et que l'on ne fasse intervenir le personnel technique et scientifique fédéral et contractuel que pour traiter de questions techniques, selon les besoins. D'autres ont proposé de faire appel à une entreprise indépendante pour gérer les consultations, comme cela s'est produit pour les processus liés à la conception en surface et à l'EQR du PAMG.

L'éloignement des communautés concernées accroît les coûts de consultation et de mobilisation dans le Nord. Avec un budget annuel de 25 000 \$ affecté à la mobilisation, l'équipe régionale du projet du Grand lac des Esclaves ne peut se rendre qu'une seule fois dans la communauté en question. Dans le cas du projet d'assainissement de la mine de Port Radium, un vol nolisé de quatre heures est nécessaire pour se rendre à Deline, ainsi qu'un autre vol nolisé d'une heure et demie pour se rendre au site minier.

Capacité des intervenants autochtones à participer de manière constructive au processus de consultation et de mobilisation

Les problèmes de capacité ont une incidence directe sur la réussite des projets d'assainissement des sites. Les intervenants autochtones ont été submergés de demandes de participation aux processus de consultation et de mobilisation découlant d'un large éventail d'initiatives fédérales, territoriales et du secteur privé. La difficulté à avoir une contribution importante est le résultat de ressources financières et humaines limitées.

Toutes les personnes interrogées ont reconnu que les problèmes de capacité des intervenants autochtones ont une incidence directe sur la réussite des projets d'assainissement des sites. Il a été mentionné que les intervenants autochtones n'ont pas les compétences techniques nécessaires pour participer pleinement aux décisions liées aux projets d'assainissement, qui sont de nature très technique. Par conséquent, ils doivent faire appel à des spécialistes indépendants, ce qui est considéré comme un facteur qui contribue aux retards des projets d'assainissement.

Le financement fédéral est fourni aux parties autochtones (et autres) pour qu'elles participent aux groupes de travail sur les projets d'assainissement et puissent conserver leurs compétences techniques et en matière de mobilisation. Cependant, les personnes interrogées à l'externe considèrent généralement que le soutien est inadéquat et, dans certains cas, qu'il est tout simplement impossible de maintenir un soutien externe.

4.6 Avantages socioéconomiques

Principales constatations : Les possibilités d'accès à l'emploi et les occasions d'affaires pour les peuples autochtones et les habitants du Nord se sont quelque peu améliorées. Toutefois, les communautés n'ont pas été suffisamment consultées sur leurs propres besoins en matière de développement économique.

Les longs délais d'approvisionnement, l'incertitude liée aux marchés et les options de financement limitées ont eu une incidence négative sur la capacité des collectivités et des entreprises autochtones et nordiques à renforcer la capacité nécessaire pour être prêtes lorsque des possibilités se présentent.

Les cautionnements et les assurances sont inutilement onéreux. Les politiques, procédures et processus en matière d'approvisionnement fédéral sont rigides. Les pénalités imposées aux entreprises qui ne respectent pas leurs engagements en matière de possibilités d'emploi et de passation de marchés pour les Autochtones sont trop petites pour constituer un moyen de dissuasion efficace.

Mesure dans laquelle le PSCN a contribué aux avantages socioéconomiques

Contribution aux avantages socioéconomiques des projets d'assainissement

Il semble que les collectivités autochtones et nordiques bénéficient des avantages socioéconomiques découlant de l'assainissement des sites contaminés, mais qu'il y a encore beaucoup à faire malgré certaines améliorations récentes.

Accessibilité des avantages socioéconomiques liés aux projets d'assainissement

Les communautés autochtones et nordiques font face à de nombreux obstacles qui compliquent l'accès aux avantages socioéconomiques liés à l'assainissement des sites contaminés, notamment une répartition inégale des possibilités, des processus d'approvisionnement difficiles et l'absence de politiques ciblant particulièrement les entreprises et les chercheurs d'emploi du Nord.

La plupart des personnes interrogées ont indiqué que la formation, l'emploi et la passation de marchés étaient les principaux avantages socioéconomiques découlant des projets d'assainissement des sites contaminés pour les communautés autochtones et nordiques. Selon une étude récente, la formation et le renforcement des capacités étaient généralement intégrés aux projets du PSCN, soit au moyen d'accords de contribution, soit par des critères obligatoires ou cotés en matière d'approvisionnement, notamment pour ce qui est de l'échantillonnage environnemental, de la surveillance environnementale, du traitement des eaux et de l'équipement lourd¹⁴.

Il a été observé que « tant qu'il y aura de l'exploitation minière, il y aura des besoins en matière d'assainissement » [traduction] et que les entreprises minières, en formant et en maintenant une population qualifiée et compétente, pourront faire appel à beaucoup plus de ressources locales. Ainsi, les revenus iront dans les collectivités locales et resteront dans le Nord. Il a en outre été

¹⁴ Stratos Inc. 2019. *Socio-economic Approaches of the Northern Contaminated Sites Program* [en anglais seulement].

suggéré que la longue durée des travaux d'assainissement et les revenus potentiels escomptés qui y sont afférents offrent les conditions parfaites pour constituer une base de fournisseurs autochtones et nordiques durable et de pointe qui pourrait être mise à contribution dans le Nord et ailleurs.

Les personnes interrogées à l'externe estiment en grande majorité qu'il reste encore beaucoup à faire même si les possibilités d'accès à l'emploi et les occasions d'affaires pour les peuples autochtones et les habitants du Nord se sont améliorées. Des répondants étaient d'avis que leurs collectivités et leurs entreprises n'en profitaient pas et que des avantages socioéconomiques n'étaient pas attendus dans l'avenir, tandis que d'autres ont signalé une démotivation généralisée quant au processus d'approvisionnement. D'autres ont fait remarquer que leurs communautés commençaient à peine à ressentir les effets de la réforme de la gouvernance et des processus en matière d'approvisionnement. D'autres encore ont mentionné l'absence de politiques ciblant particulièrement les entreprises et l'emploi dans le Nord.

Selon l'évaluation du PASC de 2018, il existe quelques exemples de création d'emplois dans les communautés autochtones, mais ces emplois peuvent être de courte durée (en raison de la nature des projets et des structures d'incitation). On y constate également que le PASC a contribué à renforcer les capacités et à accumuler du capital humain. Les informateurs clés estiment que, malgré ces retombées positives, on pourrait et devrait en faire davantage sur ce plan.

Définir les besoins des collectivités en matière de développement socioéconomique

Les personnes interrogées à l'externe étaient généralement d'avis que leurs communautés n'étaient pas suffisamment consultées au sujet de leurs propres besoins en matière de développement économique. Un répondant autochtone a déclaré que le PSCN ne devrait avoir aucun plan (« même pas une ébauche de plan ») avant de consulter les communautés. Il a aussi déclaré que le programme devrait travailler avec les communautés autochtones pour déterminer leurs besoins, puis élaborer un plan à partir d'une « page blanche. » On a proposé que cette démarche ait lieu pendant l'étape de la définition des projets, afin de garantir l'optimisation des possibilités économiques offertes aux collectivités et aux entreprises autochtones.

Les personnes interrogées ont décrit la création d'emplois comme un besoin clair des communautés. Cependant, les soumissionnaires sont tenus de désigner, dans les documents d'appel d'offres, les personnes qui seront embauchées ainsi que les ressources affectées aux postes supérieurs. Généralement, la priorité est accordée à la capacité interne du soumissionnaire. Les soumissionnaires sont incités à recourir à des ressources internes puisque ces ressources sont déjà rémunérées et que les marges sur ces ressources sont beaucoup plus élevées que dans le cas des ressources externes. C'est particulièrement le cas pour les postes spécialisés et ceux de direction, plus lucratifs. Il en résulte un obstacle réel aux perspectives d'emploi des Autochtones, particulièrement en ce qui concerne les possibilités de postes de haute direction.

La formation est un autre exemple de besoin des communautés. Les personnes interrogées ont déclaré que les étudiants autochtones ne réussissaient souvent pas lorsque les formations étaient offertes à l'extérieur des communautés. Diverses raisons ont été avancées, notamment la compréhension limitée qu'ont les établissements extérieurs quant à la situation propre aux étudiants autochtones (p. ex., les obstacles tels que les coûts élevés et l'irrégularité des transports) et l'approche coloniale en enseignement. La formation communautaire a été recommandée pour augmenter la probabilité de réussite de ces étudiants.

La possibilité pour les communautés et les entreprises autochtones de nouer des liens avec des soumissionnaires potentiels a également été mentionnée comme un obstacle à la compréhension des besoins des collectivités en matière de développement socioéconomique. Les événements passés, tels que les « journées de l'industrie », n'ont pas été jugés utiles à cet égard.

Comprendre le contexte local

La compréhension des réalités locales concernant l'assainissement des sites contaminés du Nord est un facteur important dans l'élaboration de stratégies de développement socioéconomique durable pour les communautés autochtones et nordiques. Les personnes interrogées ont indiqué que la compréhension limitée des réalités locales liées à l'assainissement des sites contaminés du Nord constituait un obstacle majeur. Comme les communautés sont très petites et que leurs capacités sont limitées, il faut beaucoup plus de temps dans le Nord, par rapport au Sud, pour renforcer les capacités des communautés et des entreprises (p. ex., élaborer des stratégies d'affaires, conserver le savoir-faire requis, constituer les stocks nécessaires et former des partenariats) afin de pouvoir saisir les occasions qui se présentent. Il a été recommandé d'améliorer les connaissances locales, de faire davantage appel à des spécialistes locaux et d'affecter du personnel fédéral « de terrain dans ces régions afin de comprendre les relations et les besoins précis et de maintenir le lien avec ces communautés » [traduction].

Délai d'approvisionnement

De nombreuses personnes interrogées à l'externe ont fait remarquer que leurs communautés et leurs entreprises n'étaient pas invitées à participer au processus d'approvisionnement qu'à la fin de celui-ci. On estime que c'est beaucoup trop tard pour tenir compte des besoins des communautés en matière de développement socioéconomique dans les marchés publics ou pour renforcer la capacité des communautés et des entreprises à présenter des offres concurrentielles pour les marchés publics. Il a été suggéré que les exigences relatives aux marchés publics soient communiquées dès le début et qu'elles prévoient un délai d'approvisionnement beaucoup plus long. Les méthodes de la société DeBeers ont été mentionnées comme des pratiques exemplaires à cet égard. DeBeers a régulièrement organisé des événements sur les occasions d'affaires à Yellowknife avec des entreprises locales pour discuter des besoins possibles en matière d'approvisionnement dans les trois, six et 12 mois suivants.

Financement et garantie des contrats

Pour constituer une base de fournisseurs de pointe dans le Nord et veiller à ce que les entreprises autochtones soient financièrement viables, des dépenses d'investissement initiales considérables sont nécessaires pour mettre en place les capacités requises afin de pouvoir saisir les occasions qui se présentent quant à l'approvisionnement. Contrairement au Sud, le Nord ne dispose pas d'un réseau d'institutions financières et de sociétés de financement autochtones qui ont une plus grande tolérance au risque que les banques traditionnelles et qui peuvent accorder des prêts de développement aux entreprises autochtones à des taux d'intérêt avantageux. Pour lever des capitaux, les entreprises du Nord présentent des demandes de financement auprès des banques traditionnelles. Des entretiens menés à l'externe ont révélé que, moyennant une certaine garantie et à des paramètres contractuels clairs, les entreprises du Nord peuvent obtenir des permis et des cautionnements, financer l'équipement nécessaire et constituer la main-d'œuvre requise.

Souplesse des politiques, procédures et processus de passation des marchés publics fédéraux

Les Considérations liées aux possibilités pour les Autochtones et les marchés réservés au titre de la Stratégie d'approvisionnement auprès des entreprises autochtones (SAEA) sont des outils courants utilisés pour attribuer de préférence des contrats à des entreprises qui emploient de la main-d'œuvre et des fournisseurs autochtones. Dans le contexte des accords commerciaux du Canada, les Considérations liées aux possibilités pour les Autochtones et l'approche des marchés réservés sont peut-être actuellement les seuls instruments de passation de marchés préférentiels, mais les répondants ont exprimé des opinions partagées quant à leur utilité.

Certains ont estimé que si les entreprises autochtones bénéficiaient des marchés publics, les Autochtones n'y étaient pas nécessairement employés. D'autres considéraient que la rigidité des exigences relatives aux Considérations liées aux possibilités pour les Autochtones entravait la structure préférentielle de contrats d'assainissement plus importants. Certaines personnes interrogées ont fait remarquer que les Considérations liées aux possibilités pour les Autochtones et l'approche des marchés réservés ne peuvent être utilisées que s'il y a plus d'un fournisseur autochtone pour un bien ou un service particulier. Autrement, un marché public plus ouvert doit être utilisé. Ces répondants ont dit se sentir pénalisés du fait que leur entreprise est la seule de la région capable de fournir les services en question. Le processus des marchés réservés de la SAEA a été décrit comme « peu clair » et « lourd ».

Déséquilibre dans les exigences en matière de cautionnement et d'assurance

Plusieurs personnes interrogées ont noté le déséquilibre entre la valeur des marchés et les exigences de cautionnement. Un répondant a mentionné qu'un cautionnement de 30 millions de dollars pour un marché réservé d'un million de dollars et une garantie de responsabilité de 30 millions de dollars pour un contrat de 500 000 dollars étaient souvent fournis. Dans le premier cas, l'entreprise avait offert de fournir un dépôt correspondant à la valeur totale du contrat à titre de garantie, mais l'offre a été refusée. Comme l'ampleur de ces obligations était bien supérieure à la tolérance au risque des entreprises autochtones et nordiques, on a dû renoncer à ces marchés.

Engagements, mécanismes d'application de la loi et sanction

Les entreprises responsables sont tenues de définir les engagements en matière de recrutement de travailleurs autochtones et d'attribution de marchés aux Autochtones au cours du processus de passation de marchés. Si ces engagements ne sont pas respectés, le gouvernement fédéral peut recourir à des mécanismes d'application de la loi et à des sanctions pécuniaires. La mise en application est rare et les sanctions sont disproportionnées par rapport à l'importance de ces engagements.

Les personnes interrogées à l'externe étaient d'accord sur le fait que la sanction appliquée à l'entrepreneur responsable (c.-à-d. l'entrepreneur principal) qui ne respecterait pas ses engagements en matière de recrutement de travailleurs autochtones et d'attribution de marchés aux Autochtones est beaucoup trop négligeable (deux pour cent de la valeur du marché) et sur le fait que ces grandes entreprises ont souvent l'envergure nécessaire pour assumer de telles sanctions comme simple charge d'exploitation. En outre, les exigences en matière de propriété, de coentreprise et de résidence sont faciles à contourner et, bien que les exigences relatives aux marchés publics et aux avantages puissent être respectées superficiellement, l'intention de ces exigences ne l'est pas. Une fois les contrats attribués, les sanctions pour ceux qui ne respectent

pas les exigences en matière de marchés publics et les engagements pris dans le cadre des appels d'offres sont rarement appliquées et, même si elles le sont, les sommes en jeu sont minimales. Les personnes interrogées ont fait remarquer que si des sanctions sévères étaient appliquées (p. ex., la résiliation du contrat), cela aurait un effet dissuasif et les grandes entreprises prendraient au sérieux les exigences en matière de marchés publics ainsi que les engagements pris dans le cadre des appels d'offres (p. ex., il faudrait intégrer ces exigences et ces engagements dans le registre des risques).

Tirer profit des réussites

Les répondants ont mentionné plusieurs exemples de réussite liés au développement socioéconomique. Par exemple, le processus d'approvisionnement novateur du PAMF comprenait un plan de retombées socioéconomiques et un système de notation élaborés conjointement avec les Premières Nations concernées, ce qui a permis de faire profiter ces communautés des retombées directes des travaux urgents (p. ex., contrats, formation et emploi). Le gouvernement du Yukon a expérimenté différents modèles d'exécution des contrats au profit des communautés et des entreprises autochtones et Nordiques. Par exemple, l'approvisionnement en carburant a été confié en sous-traitance aux communautés autochtones de la région de Faro, pour environ 200 000 dollars par mois.

Le PAMG a été décrit comme novateur en matière de retombées socioéconomiques, grâce à une stratégie socioéconomique globale élaborée conjointement, à la création de postes économiques à plein temps au sein de RCAANC et du poste de directeur de la construction, à la mise en place d'un conseil consultatif socioéconomique, à la réalisation d'une étude sur le marché du travail, à la définition d'objectifs concrets pour les marchés publics autochtones et au dégroupement des marchés publics. La « Stratégie socioéconomique 2016-2021 : Projet d'assainissement de la mine Giant » comprend une analyse des pratiques exemplaires en matière d'approvisionnement local¹⁵.

Mesure dans laquelle la procédure de la politique de passation de marchés du PSCN a été efficace

Les mécanismes d'approvisionnement sont les principales possibilités utilisées par le PSCN pour maximiser les avantages socioéconomiques pour les Autochtones. Puisque les Considérations liées aux possibilités pour les Autochtones constituent la norme pour les projets du PSCN, les exigences peuvent être adaptées à un groupe autochtone particulier et les soumissionnaires gagnent des points techniques en s'engageant à participer localement (p. ex., emploi, formation et sous-traitance). La SAEA est une stratégie nationale visant à aider les entreprises autochtones à obtenir des possibilités de marchés fédéraux en se prévalant des marchés réservés obligatoires ou volontaires, des partenariats et des coentreprises. La SAEA ne permet pas d'adapter les exigences à un groupe autochtone particulier, de sorte que les entreprises et coentreprises autochtones de partout au Canada peuvent soumissionner dans le cadre d'une demande de propositions. C'est pourquoi les Considérations liées aux possibilités pour les Autochtones l'emportent sur les marchés réservés.

Le PSCN utilise une approche combinant la SAEA et les Considérations liées aux possibilités pour les Autochtones, « par laquelle une politique de marchés réservés est retenue, ce qui limite les soumissionnaires aux entreprises autochtones en plus des critères liés aux Considérations liées aux possibilités pour les Autochtones, en vue d'assurer une plus grande utilisation des

¹⁵ [Approche socioéconomique relative à l'assainissement de la mine Giant](#)

capacités locales » [traduction]. En plus de ces approches, le programme a instauré un accord d'approvisionnement donnant la priorité aux Autochtones pour les petits projets de construction de moins d'un million de dollars.

Les difficultés que posent les Considérations liées aux possibilités pour les Autochtones comprenaient les occasions qui se font concurrence ou le désintérêt des groupes autochtones pour les appels d'offres relatifs aux contrats d'assainissement, la détermination des communautés autochtones admissibles étant donné que les négociations se poursuivent pour certaines ententes sur les revendications territoriales globales, ainsi que le risque que les entrepreneurs ne respectent pas leurs engagements. Plusieurs difficultés existent également dans le cas de la SAEA, notamment le fait que rien ne garantit que les contrats seront attribués à une entreprise autochtone du Nord, le fait qu'il peut y avoir une absence d'offres conformes en cas de capacités autochtones insuffisantes, la complexité des exigences relatives à la SAEA, ainsi que la capacité souvent insuffisante à créer des entreprises, des coentreprises ou des partenariats¹⁶.

4.7 Analyse comparative entre les sexes plus (ACS Plus)

Principales constatations : Les considérations relatives à l'ACS Plus ne sont pas pleinement intégrées dans le PSCN. La mesure du rendement concernant les répercussions liées au genre se limite à l'emploi et à la formation de la main-d'œuvre.

Mesure dans laquelle l'ACS Plus est applicable au PSCN

La majorité des personnes interrogées ne connaissaient pas l'initiative ACS Plus du gouvernement fédéral pourtant la plupart étaient favorables à l'égalité d'accès à l'emploi des hommes et des femmes dans la réalisation de projets d'assainissement des sites contaminés. Les répondants ne connaissaient aucune des autres dispositions de l'initiative ACS Plus en matière de diversité.

Les ACS Plus financées par le PASCF pour les mines Tundra, Giant et Bullmoose-Ruth/United Keno Hill ont donné les résultats suivants :

- Les hommes sont plus représentés que les femmes dans les projets d'assainissement, en particulier dans les phases de construction. Dans le Nord, la représentation des hommes est beaucoup plus importante dans les secteurs de travail connexes tels que les corps de métiers, le transport et la conduite d'équipements;
- La nature physique des travaux de construction signifie que les aînés et les personnes vivant avec un handicap sont désavantagés pendant la phase de construction; et
- Tout le monde bénéficie des effets de l'assainissement des sites pour ce qui est de la réduction de la contamination de l'environnement.

Les points de vue exprimés lors des entretiens ont notamment fait ressortir qu'il n'était pas nécessaire de déployer des efforts particuliers pour promouvoir la représentation des femmes. Il a également été indiqué qu'il n'y a pas d'obstacles institutionnels à la participation des femmes

¹⁶Stratos Inc. 2019. *Socio-economic Approaches of the Northern Contaminated Sites Program* [en anglais seulement].

aux projets d'assainissement des sites contaminés et qu'il y a un équilibre adéquat entre les hommes et les femmes et les types d'emploi que chacun exerce. Plusieurs personnes interrogées ont indiqué qu'il y a déjà une répartition égale des hommes et des femmes dans les différents projets d'assainissement.

D'autres répondants ont en revanche exprimé leur soutien à des mesures spéciales visant à promouvoir l'inclusion, en faisant remarquer que le secteur minier est à prédominance masculine et que les projets d'assainissement visent à être plus accessibles aux travailleuses. Des exigences visant à faciliter l'emploi des femmes (p. ex., mesures de santé et de sécurité, dortoirs et salles de bain séparées, cliniques et garderies sur place) pourraient être stipulées dans les contrats et permettre aux femmes de se sentir plus à l'aise dans un environnement à prédominance masculine. On a également souligné que les femmes pouvaient participer aux travaux, à la surveillance et à la gestion de l'environnement, car ces activités sont moins exigeantes sur le plan physique que les activités liées à l'équipement lourd et les travaux généraux habituellement effectués par les hommes.

Enfin, une préoccupation précise a été soulevée concernant le bien-être des femmes sur les sites d'assainissement. Une personne interrogée a mentionné un problème propre à un site qui a été considéré comme mal géré. Cette personne a également souligné que les femmes doivent être protégées, mais que les décideurs sont des hommes et ne comprennent pas la sécurité du point de vue féminin.

Mesure dans laquelle le PSCN assure le suivi des répercussions liées au genre

Deux indicateurs de rendement liés au genre font l'objet d'un suivi, à savoir l'emploi chez les femmes et la formation de la main-d'œuvre féminine. Pendant la durée de l'évaluation, 4 318 femmes étaient à l'emploi sur les sites contaminés du Nord¹⁷.

5. Constatations – Efficacité

5.1 Risques pour la santé humaine et l'environnement

Principales constatations : Dans toutes les catégories de sites, le pourcentage de sites ayant fait l'objet de travaux d'assainissement actifs et d'une surveillance à long terme entre les exercices 2014-2015 et 2017-2018 n'a cessé d'augmenter, passant de 9,5 % à 16,8 %.

Les risques pour la santé humaine et l'environnement sont déterminés et évalués

Au cours de la période d'évaluation, les sites ont été évalués le plus souvent au Nunavut et le moins souvent dans les T.N.-O. et au Yukon. Les dépenses liées à l'évaluation ont été les plus élevées au cours des exercices 2014-2015 et 2015-2016. Elles s'élevaient à 1,9 M\$ pour les T.N.-O., alors qu'il n'y a eu aucune dépense de ce type au Yukon ou au Nunavut pendant toute la période d'évaluation.

¹⁷ Ce total ne tient pas compte du fait qu'un même employé puisse avoir été comptabilisé pour plus d'une année.

Plans d'assainissement

Au cours de la période d'évaluation, le nombre de plans de mesures correctives et de plans de gestion des risques en cours d'élaboration ou achevés est resté stable dans toutes les régions : trois au Yukon, 25 dans les T.N.-O., et entre 15 et 17 au Nunavut¹⁸.

L'entretien et la maintenance sont en cours sur les sites contaminés suivants du Nord :

Yukon	T.N.-O.
- Clinton Creek	- Mine Cantung
- Mine Faro	- Mine de Port Radium
- Mine Mount Nansen	- Terra 1
- Mine United Keno Hill	

Les données disponibles pour les sites faisant l'objet de travaux d'assainissement actifs ou d'une surveillance à long terme sont limitées au pourcentage des sites désignés hautement prioritaires (sites de classe 1 selon le Système national de classification) se trouvant aux étapes 8 à 10 (mise en œuvre de la stratégie d'assainissement/de gestion des risques; échantillonnage de confirmation et rapport final et surveillance à long terme).

Le pourcentage annuel de sites contaminés classés comme présentant des risques très élevés ou élevés pour lesquels des stratégies d'atténuation ont été mises en place est fixé à 100 % pour le 31 mars de chaque année.

Mesure dans laquelle les nouveaux risques sont intégrés de manière efficace dans le système de gestion des risques

La méthode de gestion des risques du PSCN est établie au moyen de la procédure de gestion intégrée du risque du PSCN. Les risques sont classés selon qu'ils sont hérités du passé ou qu'ils sont liés aux activités, selon leur nature technique, de gestion ou stratégique. Bien que la gestion du risque se fasse de manière continue tout au long de l'année, une mise à jour annuelle des risques permet de s'assurer que tous les risques pertinents pour la réalisation de l'objectif de la politique des sites contaminés et du plan stratégique du PSCN ont été relevés et sont gérés. Cet exercice au niveau du programme est complété par une mise à jour périodique des risques, effectuée tous les trois ans ou à la discrétion du directeur exécutif du PSCN. Au niveau des projets, les risques pour la réalisation des objectifs des projets (c.-à-d. la réduction des risques de répercussions sur l'environnement et la santé humaine) sont examinés chaque année. Tous les projets qui sont financés ou en cours de financement sont évalués. Ces exercices donnent lieu à la mise à jour des registres et des profils des risques.

Preuves scientifiques de l'ampleur des risques pour la santé humaine et l'environnement

Les risques précis des sites contaminés du Nord pour la santé humaine et l'environnement sont divers. Les situations suivantes en sont des exemples.

- Le site de la mine Faro renferme 70 millions de tonnes de résidus et 320 millions de tonnes de stériles sur 25 kilomètres carrés. Ceux-ci contiennent de grandes quantités de métaux lourds et présentent un risque important pour l'environnement. Le site est occupé

¹⁸ Secrétariat du Conseil du Trésor, Inventaire des sites contaminés fédéraux (ISCF). Ensemble des données ouvertes.

par trois nations traditionnelles Kaska et se trouve en amont de la Première Nation de Selkirk.

- Les évaluations du site de la mine United Keno Hill ont permis de relever des concentrations élevées de zinc, d'arsenic, de cadmium, de plomb et d'autres métaux dans les eaux souterraines, 4,6 millions de tonnes de résidus présentant des concentrations élevées de métaux, la présence de biphényles polychlorés et d'amiante, ainsi que des caractéristiques physiques et des dangers tels que des ouvertures de mine non obturées, des haldes escarpées de roches friables, des fosses à ciel ouvert et des structures de surface instables.
- Les opérations minières menées à la mine Giant entre 1951 et 1999 ont produit 237 000 tonnes de poussière de trioxyde d'arsenic (60 % d'arsenic), qui sont stockées sur place dans les galeries souterraines et les chambres de stockage. Bien que cet arsenic souterrain présente le principal risque pour la santé humaine et l'environnement (c.-à-d. l'air, l'eau, le sol et la biodiversité), on trouve à la surface 17,5 millions de tonnes de résidus contaminés par l'arsenic sur 95 hectares, 100 bâtiments contenant de l'amiante et de l'arsenic, huit fosses à ciel ouvert ainsi que 35 entrées de mine présentant des risques pour la sécurité.
- Le site de la mine Tundra est contaminé par de l'arsenic et des métaux, dont la plupart sont concentrés dans le lac Russell. Ce site minier comprend une zone de confinement des résidus de 62,4 hectares, contenant 0,2 million de mètres cubes de résidus et 1,2 million de mètres cubes d'eaux usées. Les eaux d'infiltration du lac Russell contaminaient les plans d'eau en aval. Il a été déterminé que la zone de confinement et la mine présentaient un risque pour la santé publique et l'environnement. En 2018, le site a été déclaré entièrement assaini.

Points de vue des informateurs clés et des personnes interrogées dans le cadre des études de cas sur la détermination et la gestion des risques

Selon l'évaluation du PASCFC de 2018 : « Presque tous les informateurs clés croient que le PASCFC a réduit les risques pour l'environnement et la santé humaine qui sont associés aux sites contaminés fédéraux. Ils ont souligné que le processus consistant à décrire la nature et l'ampleur de la contamination sur un site particulier, et à traiter finalement la question par l'intermédiaire de l'assainissement et la gestion des risques, peut raisonnablement être censé réduire les risques que ces sites représentent pour l'environnement et la santé humaine ». Presque tous les intervenants du PSCN interrogés sont généralement d'accord avec cette constatation, sauf quelques exceptions notables, comme suit.

Les « effets cumulatifs de la mine Giant », comme la contamination par l'arsenic à l'extérieur du site minier dans la communauté voisine de la Première Nation des Dénés Yellowknives, ont été désignés comme une préoccupation non résolue, en particulier le stress psychologique qui en résulte pour les membres de la communauté. Par exemple, l'arrivée des vents de printemps est traditionnellement un moment de célébration en raison des vents qui dispersent les graines des plantes, mais il engendre un sentiment de peur dans la communauté puisque le vent répand également la contamination par l'arsenic. Les membres de la communauté ne suspendent plus leurs vêtements à l'extérieur pour les faire sécher et beaucoup font encore bouillir l'eau même si celle-ci est potable.

Les personnes interrogées à l'externe ont déclaré que leur savoir traditionnel de la région était riche puisque, depuis des siècles, on y faisait des observations directes des terres (c.-à-d. de la surveillance). Ces personnes ont estimé que RCAANC ne reconnaissait pas suffisamment le savoir autochtone et ne savait pas comment l'utiliser, ce qui lui faisait ainsi perdre la possibilité d'appliquer le savoir et les systèmes de connaissances autochtones à la gestion du risque. Certaines personnes interrogées à l'interne étaient d'accord, soulignant que le PSCN est un programme fondé sur la science et l'ingénierie occidentales qui manque de directives autochtones sur la façon d'intégrer le savoir traditionnel.

Le processus d'EQR du PAMG a été reconnu comme une exception notable. Les options de fermeture de la mine Giant ont fait l'objet de processus de mobilisation étendus avec la Première Nation des Dénés Yellowknives, l'Alliance métisse North Slave, la Ville de Yellowknife et d'autres intervenants communautaires et gouvernementaux¹⁹. Dans le cadre du processus d'approbation visant à entreprendre les activités d'assainissement, une EQR indépendante était nécessaire. Cette démarche prévoyait la détermination de seuils d'acceptabilité choisis par les collectivités potentiellement touchées. En toile de fond de ce travail, la réconciliation a fait naître le besoin de mobiliser de manière significative les peuples autochtones au sujet des mesures ayant une incidence sur leurs terres et leurs ressources. La stratégie de mobilisation a été conçue pour garantir que les intervenants comprennent le processus d'EQR et soient consultés tout au long de celui-ci, que les communautés touchées participent à la définition des seuils d'acceptabilité et que les autres commentaires des intervenants soient consignés afin d'être pris en compte lors de la conception et de l'exécution du projet. Le processus de mobilisation avait pour but de déterminer les scénarios d'échec qui ne se sont pas produits pour l'équipe de l'EQR, de les inclure dans l'EQR selon des critères pertinents pour les communautés potentiellement touchées, de garantir l'acceptation sociale et le soutien aux résultats de l'EQR par les communautés concernées, ainsi que d'améliorer la conception et la surveillance à long terme du projet. Le processus de mobilisation concernant l'EQR bénéficiait d'un large soutien de la part des personnes interrogées dans le cadre du PSCN.

5.2 Amélioration de l'accès à l'emploi et aux occasions d'affaires²⁰

Principales constatations : Le nombre d'heures travaillées par employé a augmenté d'un peu plus de 40 heures. Le nombre de travailleurs formés a augmenté de 94, mais le nombre d'heures de formation par travailleur a diminué de 58 heures pendant la période d'évaluation. Le nombre d'heures de formation des travailleuses a chuté, passant de 30 à 19 heures au cours de la même période.

En moyenne, 59 % des contrats et des ententes de financement ont été accordés à des intervenants autochtones et du Nord au cours de la période d'évaluation.

¹⁹ Christoffersen, L, Reinecke, S, Shoesmith, M, McKennirey, E, Pilgrim, L et Rae, D. 2019. *Mine Closure — Innovative community engagement for the quantitative risk assessment for a mine closure and reclamation plan*. Australian Centre for Geomechanics, Perth. [en anglais seulement]

²⁰ Relations Couronne-Autochtones et Affaires du Nord Canada. 2019. Bilan socioéconomique, de 2014-2015 à 2017-2018.

Mobilisation des collectivités autochtones et du Nord

L'objectif du PSCN de tenir annuellement 50 consultations communautaires a été réalisé ou dépassé chaque année et il a progressé tout au long de la période d'évaluation.

Tableau 3 : Nombre d'activités de mobilisation, par année

Activité	2014-2015	2015-2016	2016-2017	2017-2018
Consultations auprès de la communauté	50	114	174	246
Événements médiatiques	17	42	43	228

L'emploi mesuré en nombre d'heures-personnes a augmenté dans toutes les catégories (c.-à-d. les populations nordiques, les Autochtones et les femmes) entre les exercices 2014-2015 et 2017-2018 (tableau 4). Bien qu'il y ait eu une diminution du nombre d'habitants du Nord et de femmes occupant un emploi, dans toutes les catégories, le nombre d'heures travaillées par personne a augmenté, en particulier pour les habitants du Nord.

Le nombre de personnes formées, toutes catégories confondues, a considérablement augmenté au cours de l'exercice 2015-2016. Toutefois, pendant cette période de pointe, le nombre d'heures de formation reçues par individu a été nettement inférieur à celui de toutes les autres années (tableau 5). On observe une baisse notable du nombre d'heures de formation offertes à chaque personne entre les exercices 2014-2015 et 2017-2018, en particulier chez les femmes.

Tableau 4 : Emploi, par année

Emploi		2014-2015	2015-2016	2016-2017	2017-2018	Total ²¹
Habitants du Nord (y compris les Autochtones)	Nombre	1 059	1 233	758	9,76	4 026
	Heures-personnes	363 956	337 490	329 583	442 670	1 473 699
	Heures/personne	344	274	435	454	1 507
Autochtones	Nombre	373	451	310	475	1 609
	Heures-personnes	162 680	163 473	112 485	216 850	655 488
	Heures/personne	436	362	363	457	1 618
Femmes	Nombre	1 143	1 344	904	927	4 318
	Heures-personnes	199 734	152 003	135 015	181 236	667 988
	Heures/personne	175	113	149	196	633

Tableau 5 : Formation de la main-d'œuvre, par année

Formation de la main-d'œuvre		2014-2015	2015-2016	2016-2017	2017-2018	Total ²²
Habitants du Nord (y compris les Autochtones)	Nombre	235	1 869	421	542	3 067
	Durée (en heures)	14 102	11 272	18 216	17 638	61 228
	Heures/personne	60	6	43	33	142
Autochtones	Nombre	110	1 268	208	321	1 907

²¹ Ces totaux représentent la somme de toutes les années de référence et ne tiennent pas compte du fait qu'un même employé puisse avoir été comptabilisé pour plus d'une année.

²² Ces totaux représentent la somme de toutes les années de référence et ne tiennent pas compte du fait qu'une même personne formée puisse avoir été comptabilisée pour plus d'une année.

Formation de la main-d'œuvre		2014-2015	2015-2016	2016-2017	2017-2018	Total ²²
	Durée (en heures)	10 560	5 572	9 715	10 991	36 838
	Heures/personne	96	4	47	34	181
Femmes	Nombre	81	501	155	175	912
	Durée (en heures)	2 463	2 674	4 574	3 311	13 022
	Heures/personne	30	5	30	19	84

L'objectif annuel concernant le pourcentage de contrats ou d'ententes de financement qui ont été octroyés à des fournisseurs autochtones ou du Nord, selon la valeur exprimée en dollars, est de 60 %. L'objectif a été dépassé au cours des exercices 2015-2016 et 2016-2017 (67 % et 62 % respectivement), mais n'a pas été atteint au cours des exercices 2014-2015 et 2017-2018. En moyenne, entre les exercices 2014-2015 et 2017-2018, les résultats ont été légèrement inférieurs à l'objectif (59 %).

Tableau 6 : Achats de biens et de services (valeurs arrondies), par année

Fournisseur		Valeur des biens et des services (en milliards de dollars)			
		2014-2015	2015-2016	2016-2017	2017-2018
Habitants du Nord (y compris les Autochtones)	Nombre	933	955	1 052	1 103
	Valeur	0,05 \$	0,07 \$	0,06 \$	0,08 \$
Fournisseurs autochtones	Nombre	203	182	168	176
	Valeur	0,02 \$	0,03 \$	0,03 \$	0,06 \$
Totalité des fournisseurs	Nombre	1 789	1 614	2 013	2 092
	Valeur	0,10 \$	0,10 \$	0,09 \$	0,13 \$

5.3 Réduction du passif fédéral

Principales constatations : Bien que l'objectif de 95 % des dépenses réduisant le passif ait été dépassé, le passif total des sites contaminés du Nord a augmenté de 0,58 milliard de dollars (y compris le PAMF et le PAMG) et de 0,11 milliard de dollars (à l'exclusion du PAMF et du PAMG) au cours de la période d'évaluation.

L'objectif du PSCN est de réduire le passif de tous les sites (à l'exclusion du PAMF et du PAMG) de 0,15 milliard de dollars d'ici 2020, en utilisant comme référence le solde du passif au 31 mars 2017.

Le passif total au début de la période d'évaluation (1^{er} avril 2014) s'élevait à 2,38 milliards de dollars, alors qu'à la fin de la période d'évaluation (31 mars 2018), il était de 2,96 milliards de dollars. Il s'agit d'une augmentation de 0,58 milliard de dollars (y compris le PAMF et le PAMG) et de 0,11 milliard de dollars (à l'exclusion du PAMF et du PAMG). Le rendement devrait permettre d'atteindre l'objectif de réduction du passif dans tous les sites (à l'exclusion du PAMF et du PAMG) de 0,15 milliard de dollars d'ici 2020.

L'objectif du PSCN est de 95 % des dépenses annuelles réduisant le passif, pour tous les sites. Le pourcentage des dépenses réduisant le passif a dépassé l'objectif pour toutes les régions et tous les exercices financiers (tableau 7).

Tableau 7 : Dépenses réduisant le passif (valeurs arrondies), par année

Exercice	Dépenses (en millions de dollars)		Pourcentage des dépenses réduisant le passif
	Total des dépenses réduisant le passif	Total des dépenses	
2014-2015	166,46 \$	168,64 \$	98,60 %
2015-2016	145,44 \$	150,66 \$	96,63 %
2016-2017	136,58 \$	137,27 \$	99,29 %
2017-2018	175,31 \$	176,90 \$	98,89 %

Les soldes du passif du PSCN représentent « l'obligation résiduelle de RCAANC pour les sites contaminés à la date des états financiers, qui résulte d'opérations ou d'événements passés et dont le règlement devrait entraîner la sortie future de ressources représentatives d'avantages économiques. L'évaluation du passif tient compte de la valeur actuelle nette des obligations futures à la date des états financiers, ainsi que de la probabilité et du caractère mesurable des risques éventuels » [traduction].

Selon l'évaluation du PASCF, les répondants considèrent que le passif global des sites contaminés fédéraux au pays n'a pas changé depuis le lancement du PASCF. Toutefois, en expliquant leur réponse, les personnes interrogées ont indiqué qu'il y avait eu des réductions sur certains sites contaminés et que les montants globaux étaient attribuables de façon disproportionnée à un petit nombre de sites importants et complexes, comme les mines Faro et Giant. Les intervenants du PSCN étaient généralement d'accord avec ces affirmations. L'amélioration des méthodes de calcul des coûts, combinée à une mauvaise évaluation initiale des sites contaminés, a également été mentionnée pour expliquer l'augmentation du passif des sites miniers Faro et Giant (total de 1,66 à 2,13 milliards de dollars) au cours de la période d'évaluation.

6. Conclusions

6.1 Intégration totale de la réconciliation et du développement socio-économique

Le PSCN ou un programme similaire est manifestement toujours nécessaire pour remédier au passif non réglé et aux risques pour l'environnement et la santé humaine liés aux sites contaminés du Nord.

D'un point de vue socioéconomique et environnemental, l'assainissement des sites contaminés du Nord est considéré comme un élément important pour favoriser la réconciliation.

6.2 Tirer parti des succès pour régler des problèmes de longue date

Bien que la gouvernance du PSCN ait présenté certaines difficultés, les responsables du programme sont conscients de ces lacunes et ont mis en place diverses solutions pour améliorer la situation. À cet égard, le programme a connu un succès considérable, faisant preuve de souplesse et d'adaptabilité, grâce à l'adoption de solutions reflétant les contextes régionaux et

locaux, ainsi qu'à l'application et à la variation de l'échelle des enseignements tirés d'un projet à l'autre. Par ailleurs, on a constaté une amélioration importante de la gouvernance du PSCN à l'administration centrale et dans les régions au cours de la période d'évaluation.

L'assainissement des sites contaminés demeure un exercice essentiellement technique, axé sur les questions d'ingénierie et d'environnement. Les équipes de projet sont composées en grande partie de scientifiques, d'ingénieurs et d'autres experts techniques qui ne sont pas spécialisés en matière de consultation et de mobilisation et qui ne sont pas issus du milieu autochtone.

L'approche adoptée pour la gestion de projet du PSCN est généralement considérée comme solide, éprouvée et flexible. La portée, l'échelle et le contexte uniques des projets d'assainissement des sites contaminés du Nord sont mieux adaptés à des cycles de planification et de budgétisation pluriannuels, à la mise en place de fonds protégés et à de généreuses provisions pour imprévus.

Les partenariats entre les parties fédérales et territoriales ont généralement été productifs. Ceux avec les parties autochtones ont été tendus et le climat de confiance s'est effrité. Les processus de mobilisation, largement respectés, concernant la conception en surface et l'EQR du PAMG ont fait des progrès considérables pour rétablir la confiance et le respect, deux éléments essentiels à la réussite de tout partenariat, et pour faire avancer le PAMG avec le soutien général de tous les intervenants. Le programme fédéral de réconciliation offre la possibilité de reproduire ces pratiques éprouvées à l'échelle du programme.

Il y a eu un large consensus sur le fait qu'une consultation et une mobilisation constructives sont susceptibles de favoriser la réconciliation et le développement socioéconomique, ainsi que de réduire le risque global des projets. Les projets de l'EQR et de la conception en surface du PAMG ont donné lieu à des approches de consultation et de mobilisation prometteuses.

L'assainissement des sites contaminés peut contribuer au développement socioéconomique du Nord, mais il apparaît que cela n'a pas été réalisé pour les communautés et les entreprises autochtones et nordiques.

Le programme devrait tirer pleinement parti de l'ACS Plus dans le cadre du travail mené auprès de populations diverses et dans des environnements opérationnels complexes qui caractérisent le Nord. Il s'agit d'un point à améliorer.

6.3 Présenter un portrait plus complet du rendement

Il ne fait aucun doute que le PSCN est fortement axé sur l'efficacité, mais le programme n'est pas en mesure de fournir un portrait complet de son rendement sur le plan de l'efficacité. Bien que les données sur le rendement des projets soient régulièrement recueillies, présentées dans des rapports et communiquées aux intervenants internes et externes du PSCN, leur exhaustivité pose problème.

7. Recommandations

Les recommandations suivantes doivent être mises en œuvre en coopération avec tous les intervenants concernés, en particulier les communautés et les entreprises autochtones. Il est recommandé que :

1. Le PSCN devrait être réorienté dans une optique de réconciliation. Dès le départ, tous les intervenants devraient participer conjointement à l'élaboration du « PSCN de demain », de sa conceptualisation et sa conception jusqu'à sa mise en œuvre, sa gestion continue, son suivi et son évaluation. Les recommandations deux et trois découlent de cette recommandation globale.
2. Le PSCN devrait s'efforcer de mieux comprendre les besoins socioéconomiques des communautés autochtones et du Nord en travaillant directement avec celles-ci à l'étape de la définition des projets, de manière à maximiser les opportunités socioéconomiques qui s'offrent aux communautés et aux entreprises autochtones et du Nord. Il s'agit notamment de comprendre les réalités locales, y compris ce qui est concrètement faisable, et d'adapter l'approvisionnement fédéral aux réalités locales du Nord afin de permettre aux communautés et aux entreprises autochtones et du Nord de présenter des offres concurrentielles pour les marchés publics.
3. Le PSCN devrait s'assurer que les projets d'assainissement, actuellement largement guidés par les exigences scientifiques d'ingénierie et exigences techniques occidentales, mettent l'accent sur un processus de participation du public centré sur les personnes et motivé par la réconciliation.
4. Le PSCN devrait adopter intégralement les pratiques exemplaires courantes de l'industrie en matière de gestion de projet, à savoir le processus de préparation préliminaire, l'établissement de points de contrôle et la gestion de projet par la valeur acquise.
5. Le PSCN devrait revoir le cadre de mesure de rendement du programme afin de remédier aux restrictions telles que l'enchaînement des extrants et des résultats, le caractère adéquat des définitions des résultats, les indicateurs et la robustesse des objectifs.

Appendice A : Système national de classification des lieux contaminés²³

Classification	Priorité	Description
Classe 1	Priorité d'intervention élevée	Les renseignements disponibles indiquent la nécessité d'intervenir (caractérisation détaillée du lieu, gestion des risques, remise en état, etc.) pour répondre aux préoccupations. En principe, les lieux de classe 1 sont une source de grande préoccupation à l'égard de plusieurs facteurs, et des effets mesurés ou observés sont documentés.
Classe 2	Priorité d'intervention moyenne	Les renseignements disponibles indiquent une grande possibilité d'effet négatif sans que le risque pour la santé humaine et pour l'environnement soit généralement imminent. En principe, il n'y a pas d'indication directe d'une contamination hors lieu. Cependant, la possibilité que des contaminants migrent hors lieu est élevée et une quelconque intervention est donc probablement nécessaire.
Classe 3	Priorité d'intervention faible	Les renseignements disponibles indiquent que le lieu ne soulève pas actuellement de grande préoccupation. Cela dit, il convient éventuellement de pousser l'étude pour confirmer sa classification.
Classe N	Priorité d'intervention nulle	Les renseignements disponibles indiquent qu'un effet environnemental important ou une menace importante pour la santé humaine sont peu probables. Vraisemblablement, aucune intervention ne sera nécessaire à moins que de nouveaux renseignements révèlent un problème plus grave, auquel cas il faudrait réévaluer le lieu.
Classe INS	Renseignements insuffisants	Même si le lieu a fait au moins l'objet d'une évaluation environnementale de site en phase I, les renseignements disponibles sont insuffisants pour le classer. Dans ce cas, il convient de recueillir des renseignements supplémentaires pour combler les lacunes.

²³ CCME (2008). [Système national de classification des lieux contaminés : Document d'orientation](#). Conseil canadien des ministres de l'environnement : Winnipeg.

Appendice B : Modèle logique du Programme des sites contaminés du Nord

RÉSULTAT MINISTÉRIEL	Les terres et les ressources des collectivités autochtones et dans le Nord sont gérées de manière durable		
RÉSULTATS INTERMÉDIAIRES	Le passif lié aux sites contaminés est réduit		Des partenariats à long terme sont créés et maintenus avec les communautés autochtones et du Nord
RÉSULTATS IMMÉDIATS	Les risques pour la santé humaine et l'environnement sont réduits		L'accès à l'emploi et aux occasions d'affaires pour les peuples autochtones et les habitants du Nord est amélioré
EXTRANTS	Les risques pour la santé humaine et l'environnement sont identifiés et évalués	Production des plans d'assainissement et des rapports finaux.	Mobilisation des collectivités autochtones et du Nord
ACTIVITÉS	Étudier, évaluer et surveiller les sites		Planifier et réaliser des activités d'entretien, de maintenance et d'assainissement

Appendice C : Matrice d'évaluation

Enjeux et questions d'évaluation		Examen des documents	Entretiens avec les informateurs clés	Études de cas
Pertinence				
1.	Les objectifs et les résultats attendus du PSCN doivent-ils continuer d'être pris en compte?	Oui	Oui	Oui
2.	Le PSCN est-il toujours harmonisé aux priorités du gouvernement du Canada et au mandat de RCAANC?	Oui	Oui	
Conception et exécution				
3.	Dans quelle mesure la conception et l'exécution actuelles du PSCN favorisent-elles l'obtention des résultats attendus?	Oui	Oui	Oui
4.	Dans quelle mesure la structure de gouvernance est-elle suffisamment claire, appropriée et efficace pour favoriser l'obtention des résultats attendus?		Oui	Oui
5.	Des données sur le rendement sont-elles recueillies et présentées dans des rapports?	Oui	Oui	Oui
6.	Dans quelle mesure les processus de consultation et de mobilisation des peuples, des communautés et des organisations autochtones ainsi que des habitants du Nord ont-ils donné des résultats (p. ex., contribution à la réconciliation, élaboration conjointe)?		Oui	Oui
Efficacité				
Dans quelle mesure le PSCN a-t-il obtenu les résultats attendus en ce qui concerne les résultats déterminés suivants :				
Résultats immédiats : Les risques pour la santé humaine et l'environnement sont réduits.				
	L'accès à l'emploi et aux occasions d'affaires pour les peuples autochtones et les habitants du Nord est amélioré.	Oui	Oui	Oui
7.	Résultats intermédiaires : Le passif lié aux sites contaminés du Nord est réduit.	Oui	Oui	
	Des partenariats à long terme sont créés et maintenus avec les communautés autochtones et du Nord.		Oui	Oui
	Résultat ministériel : Les terres et les ressources des communautés autochtones et dans le Nord sont gérées de manière durable.	Oui		
8.	Dans quelle mesure le personnel responsable de la gestion et de la déclaration de l'information sur les sites contaminés connaît-il la <i>Politique sur la comptabilité des coûts et du passif relatifs aux sites contaminés</i> du Secrétariat du Conseil du Trésor et les directives connexes, ainsi que leur application dans le cadre du PSCN?		Oui	
9.	Dans quelle mesure le PSCN contribue-t-il aux avantages socioéconomiques dont bénéficient les intervenants autochtones et nordiques?		Oui	Oui
10.	Dans quelle mesure la procédure de la politique de passation de marchés du PSCN est-elle efficace?		Oui	Oui
11.	Existe-t-il des possibilités (c.-à-d. des pratiques exemplaires notables et des leçons retenues) de modifier la conception ou l'exécution du PSCN afin d'améliorer son rendement et la mobilisation des communautés autochtones pour obtenir les résultats attendus?			Oui
12.	Cette initiative a-t-elle eu des résultats inattendus (positifs ou négatifs)?		Oui	Oui
13.	Dans quelle mesure l'ACS Plus est-elle applicable et dans quelle mesure le PSCN assure-t-il le suivi des répercussions du programme liées au genre?	Oui	Oui	