

Ébauche du rapport final

Évaluation du Programme Autres infrastructures et activités communautaires

Mars 2024

Direction de l'évaluation
Secteur de la politique stratégique et partenariat



TABLE DES MATIÈRES

LISTE DES ACRONYMES	4
RÉSUMÉ.....	5
RÉPONSE ET PLAN D'ACTION DE LA DIRECTION.....	10
Réponse globale de la direction	10
Matrice du plan d'action	11
1. INTRODUCTION.....	22
2. CONTEXTE ET DESCRIPTION DU PROGRAMME.....	23
2.1 Contexte du programme.....	23
2.2 Contexte changeant	23
2.3 Profil du programme.....	24
2.4 Gouvernance et gestion du programme	28
2.5 Priorisation et sélection des projets.....	28
2.6 Suivi et inspections des projets	30
3. PORTÉE ET MÉTHODE DE L'ÉVALUATION.....	32
3.1 Portée et enjeux de l'évaluation	32
3.2 Sources de données	33
3.3 Défis et limites.....	34
3.4 Intégration de pratiques et de méthodes adaptées à la culture	35
4. CONSTATATIONS SUR LA PERTINENCE : RÉPONDRE AUX BESOINS D'INFRASTRUCTURES DES COMMUNAUTÉS DES PREMIÈRES NATIONS	37
4.1 Assurer l'harmonisation avec les priorités du gouvernement du Canada.....	37
4.2 Lacunes en matière d'infrastructures communautaires : besoins actuels et émergents	39
4.3 Défis actuels et émergents.....	49
5. CONSTATATIONS SUR L'EFFICACITÉ : FOURNIR DE MEILLEURS SERVICES ET COMBLER LES LACUNES EN MATIÈRE D'INFRASTRUCTURES	53

5.1 Atteinte des résultats.....	53
5.2 Conception et exécution des programmes	58
5.3 Données sur le rendement et systèmes de données	65
5.4 Résultats inattendus.....	66
5.5 Protection contre les incendies	68
6. CONSTATATIONS SUR L'EFFICIENCE : DE MEILLEURES FAÇONS DE METTRE EN ŒUVRE LE PROGRAMME	74
6.1 Harmonisation avec d'autres programmes et ministères.....	74
6.2 Planification de la gestion des actifs et approche axée sur le cycle de vie.....	76
6.3 Autres pratiques et observations en matière de rentabilité.....	78
7. SOUTENIR LE TRANSFERT DE SERVICES : L'AVENIR DU PROGRAMME	82
8. RÉSULTATS TRANSVERSAUX DES TROIS ÉVALUATIONS : L'ENSEMBLE DES PROGRAMMES D'INFRASTRUCTURE	86
9. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS.....	91
ANNEXE A : MODÈLE LOGIQUE DU PROGRAMME.....	93

LISTE DES ACRONYMES

SRCB	Système de rapports sur la condition des biens
APN	Assemblée des Premières Nations
PIE	Programme d'immobilisations et d'entretien
FIPN	Fonds d'infrastructure des Premières Nations
DGSPNI	Direction générale de la santé des Premières Nations et des Inuits
PIIPN	Plan d'investissement dans l'infrastructure des Premières Nations
SIGI	Système intégré de gestion des immobilisations
BCAI	Bureau du commissaire autochtone aux incendies
IFPD	Institut des finances publiques et de la démocratie
SAC	Services aux Autochtones Canada
CNASI	Conseil national autochtone de la sécurité-incendie
Programme Autres infrastructures communautaires	Programme Autres infrastructures communautaires et activités
Fonctionnement et entretien (F et E)	Fonctionnement et entretien

RÉSUMÉ

La présente évaluation du programme Autres infrastructures communautaires et activités (AIC) de Services aux Autochtones Canada (SAC) a été réalisée conformément au Plan d'évaluation ministériel quinquennal de SAC et à la Politique sur les résultats du Conseil du Trésor¹.

L'évaluation a pour but de fournir une analyse neutre fondée sur des données probantes de la pertinence, de l'efficacité et de l'efficience du programme. Elle présente également les résultats concernant les changements climatiques, le transfert de services, l'analyse comparative entre les sexes Plus et les effets de la pandémie de COVID-19 sur le programme, dans la mesure du possible. En outre, compte tenu des liens entre le programme et deux autres évaluations de SAC liées à l'infrastructure et réalisées au cours de la même période, à savoir le Programme de logement dans les réserves et le Programme des installations d'enseignement, cette évaluation met également en évidence les conclusions transversales des trois évaluations afin de fournir une perspective plus globale pour éclairer les programmes d'infrastructure de SAC.

Contexte

Administré dans le cadre du Programme d'immobilisations et d'entretien (PIE), qui est le principal instrument du gouvernement du Canada pour soutenir l'infrastructure communautaire des Premières Nations dans les réserves, le programme AIC couvre un large éventail de domaines et d'activités concernant les infrastructures communautaires qui ne sont pas liées aux logements, aux installations d'enseignement, ou à l'eau et aux eaux usées. Le programme AIC a fourni des fonds aux Premières Nations dans le cadre de sept initiatives : 1) Autres infrastructures communautaires (y compris sept sous-actifs), 2) mobilisation et validation de principe, 3) Conseil national autochtone de la sécurité-incendie (anciennement Projet du Bureau du commissaire autochtone aux incendies), 4) projet de construction d'infrastructures communautaires de la Bande du Lac-Lubicon, 5) planification de la gestion des actifs, 6) conception conjointe de plans d'infrastructure et 7) ventilation. Dans le cadre de l'initiative « Autres infrastructures communautaires », les sept sous-actifs sont les routes et les ponts, les systèmes énergétiques, la connectivité, l'atténuation structurelle, la protection contre les incendies, les installations culturelles et récréatives et la planification et le perfectionnement de compétences.

Depuis la dernière évaluation du programme AIC en 2015², les communautés des Premières Nations ont connu des changements continus qui ont eu une incidence sur les infrastructures communautaires, notamment leur fonctionnement, dans les réserves. Ces changements comprennent la croissance démographique dans les réserves, les défis liés aux chaînes d'approvisionnement, aux coûts de construction, à l'inflation et à la concurrence pour la main-d'œuvre, qui ont été exacerbés par la pandémie de COVID-19. De plus, les communautés sont plus souvent confrontées à des conditions météorologiques plus graves causées par les changements climatiques.

Portée et méthode de l'évaluation

¹ Politique sur les résultats du Conseil du Trésor : www.tbs-sct.canada.ca/pol/doc-fra.aspx?id=31300

² Site Web de SAC : www.rcaanc-cirnac.gc.ca/fra/1467300208069/1537884442650#chp2

Couvrant une période de cinq ans, d'avril 2016 à mars 2021, l'évaluation a été menée par l'équipe d'évaluation de SAC avec le soutien d'une société d'évaluation tierce. L'évaluation s'est appuyée sur une approche mixte comprenant plusieurs sources de données : revue de la littérature et des documents, analyse des données administratives et financières, sondage en ligne avec 83 questionnaires remplis pour le programme AIC, entrevues avec 32 personnes représentant les Premières Nations, les partenaires et les organisations techniques des Premières Nations, le personnel de SAC au niveau national et régional, deux groupes de discussion avec des membres d'une Première Nation de l'Alberta et d'une Première Nation de l'Ontario ainsi qu'une étude de cas sur la protection contre les incendies. Dans la mesure du possible, les activités de collecte de données pour l'évaluation du programme AIC ont été intégrées aux activités d'évaluation du Programme de logement dans les réserves et du Programme des installations d'enseignement afin de réduire le fardeau de l'engagement du personnel régional de SAC ainsi que des communautés et des organisations des Premières Nations.

L'évaluation met l'accent sur les activités financées dans le cadre du PIE par le Secteur des opérations régionales de SAC. Plusieurs initiatives et composantes d'AIC n'ont pas été couvertes par l'évaluation, compte tenu du calendrier des activités d'évaluation antérieures et des annonces de financement, notamment le programme de gestion des déchets solides, le projet de construction d'infrastructures communautaires de la Bande du Lac-Lubicon, la planification de la gestion des actifs, la ventilation ainsi que la mobilisation et la planification de l'infrastructure communautaire fondée sur les distinctions.

Principales conclusions

Pertinence

L'évaluation montre que le programme AIC est toujours nécessaire et qu'il correspond aux priorités de SAC et du gouvernement du Canada. L'ampleur des besoins actuels et futurs en matière d'infrastructures communautaires dépasse cependant de loin le financement disponible. Quelques facteurs aggravants ou émergents, notamment la croissance de la population dans les réserves et les besoins croissants de divers segments des communautés, en particulier les personnes atteintes de troubles de santé mentale et de handicaps, les jeunes et les aînés, ont exercé une pression supplémentaire sur des ressources déjà limitées. La pandémie de COVID-19, en particulier, a mis en évidence la nécessité pour les communautés de se préparer aux situations d'urgence et le manque d'infrastructures communautaires pour faire face à de telles circonstances. En outre, les changements climatiques ont exercé une pression croissante sur les infrastructures communautaires ainsi que sur la nécessité d'accroître la résilience aux effets des changements climatiques. Même si le programme AIC est considéré comme pertinent pour combler certaines lacunes en matière d'infrastructures communautaires, sa pertinence est limitée, car certains domaines essentiels relevant du programme AIC (comme les routes et les ponts, la protection contre les incendies et les installations culturelles et récréatives) n'ont pas été satisfaits pendant une période prolongée.

Efficacité

L'évaluation a porté sur la mesure dans laquelle le programme AIC a permis d'aider efficacement les communautés des Premières Nations à construire et à moderniser des

infrastructures communautaires dans leurs communautés, à perfectionner la capacité de planifier et de gérer les infrastructures communautaires et à entretenir les actifs financés par SAC. L'évaluation montre que le programme AIC a permis de réaliser de nombreux projets dans les communautés des Premières Nations, ce qui a contribué à répondre aux besoins et à combler les lacunes en matière d'infrastructures communautaires dans les réserves; la fiabilité et la durabilité de ces actifs n'ont cependant pas toujours pu être assurées en raison de contraintes de financement et de la conception du programme. En outre, les objectifs primordiaux du PIE, à savoir maximiser le cycle de vie des actifs, atténuer les risques en matière de santé et de sécurité et veiller à ce que les actifs soient conformes aux codes et aux normes applicables, n'ont pas été pleinement atteints. La disponibilité et la fiabilité des données sur le rendement continuent de poser problème, comme l'a montré l'évaluation. Pour rendre compte de la réalisation du programme, nous manquons de données sur le rendement et le Ministère utilise principalement des données au niveau des extrants, comme indiqué dans le modèle logique du programme (annexe A); d'autres approches de mesure du rendement ont été proposées pour mesurer plus efficacement le succès de l'investissement dans l'infrastructure dans les réserves en intégrant une optique axée sur le bien-être ou sur les droits de la personne.

L'évaluation a également porté sur l'efficacité de l'approche de financement, de la supervision et du soutien de la mise en œuvre du programme, y compris le processus du Plan d'investissement dans l'infrastructure des Premières Nations (PIIPN). L'évaluation montre que la planification actuelle sur cinq ans n'est pas conforme aux principes stratégiques de planification et de gestion des actifs à long terme; en outre, les critères d'établissement des priorités utilisés dans le processus du PIIPN ne prennent pas suffisamment en compte les nouveaux facteurs clés définis par les communautés, tels que la santé publique, les changements climatiques et l'accessibilité. Les problèmes relevés relatifs à l'accès aux fonds du programme AIC comprenaient le calendrier des fonds, les critères de demande et la justification de l'approbation des fonds établis sur des propositions, la capacité de la communauté, l'inégalité de l'accès et la transparence. De plus, le manque d'entretien régulier dû à la disponibilité des fonds et aux retards accumulés, aggravé par des conditions météorologiques défavorables et la moindre qualité des matériaux, a eu pour effet de raccourcir la durée de vie des infrastructures communautaires par rapport aux autres régions du Canada.

Outre les résultats escomptés du programme, l'évaluation montre que le programme AIC a permis d'accroître les possibilités d'emploi et de formation ainsi que les retombées sociales et économiques au sein de la communauté, et que l'infrastructure communautaire a permis d'accroître la fierté de celle-ci.

Efficience

L'évaluation a porté sur la mesure dans laquelle le programme AIC a fait preuve d'efficience et d'économie. Les conclusions suggèrent que, même si le programme a mis en œuvre des initiatives visant à accroître l'efficacité de la mise en œuvre du programme, il existe des possibilités d'améliorer la rentabilité et de générer un meilleur rapport qualité-prix grâce à une planification plus intégrée s'appuyant sur les principes de gestion du cycle de vie des actifs, à l'application d'une approche globale fondée sur les besoins et les réalités uniques des communautés et à l'adoption de mesures plus proactives et préventives en matière de réparation et d'entretien des investissements.

L'évaluation montre que le programme AIC est mis en œuvre selon une approche axée sur les actifs et la planification et l'approbation des projets du programme AIC n'ont pas toujours pu être harmonisées avec les investissements dans d'autres sous-actifs du PIE, ce qui a donné lieu à des cas où des écoles et des logements ont été construits sans les caractéristiques structurantes appropriées comme les routes de liaison, les trottoirs, l'éclairage des voies publiques et les clôtures de protection contre les animaux sauvages. Le financement des infrastructures par catégories d'actifs dans le cadre du PIE a rendu difficile l'harmonisation des processus et des délais, ce qui a entravé la coordination des sources de financement.

En outre, les économies réalisées dans le cadre du programme AIC n'ont pas été entièrement satisfaites en raison de l'insuffisance des travaux d'entretien et de réparation et les décisions d'approbation des projets tendent à privilégier les options les moins coûteuses plutôt que de se fonder sur une planification à long terme de la gestion des actifs. L'évaluation a par ailleurs mis en évidence l'absence d'une approche cohérente du renforcement des capacités de gestion des actifs, ce qui nuit à l'efficacité de la mise en œuvre des infrastructures communautaires. En ce qui concerne les problèmes de capacité, il y a eu un roulement élevé du personnel, tant au sein de SAC que des communautés des Premières Nations, ce qui a entraîné des inefficacités dues à la perte de capacité et à des efforts supplémentaires de la part des Premières Nations.

Constatations transversales

L'évaluation du programme AIC a été menée au même moment que les évaluations du Programme de logement dans les réserves et du Programme des installations d'enseignement. Ces évaluations ont révélé que les programmes d'infrastructure de SAC présentent de nombreuses similitudes en ce qui concerne les défis à relever, qu'il s'agisse de l'insuffisance du financement, de la conception et de la mise en œuvre des programmes, de la capacité et de la rotation du personnel ou encore de la mesure des données et des résultats. De plus, les conclusions mettent en évidence des liens entre les programmes qui doivent être pris en considération pour combler les lacunes en matière d'infrastructures dans les réserves. Plus précisément, les programmes d'infrastructure ont parfois été mis en œuvre en silos en raison de la nature des investissements ciblés et les liens entre les programmes ne sont pas toujours suffisamment pris en compte et intégrés dans la planification et l'approbation des projets d'infrastructure par l'entremise du processus du PIIPN dans les différentes catégories de sous-actifs. Cela s'est traduit par une perte d'efficacité et des occasions manquées de mieux répondre aux besoins des communautés et d'améliorer la santé et la sécurité.

Recommandations

En fonction des conclusions de l'évaluation, il est recommandé que SAC :

1. soutienne mieux la planification des infrastructures et l'établissement des priorités menés par les communautés pour répondre aux besoins des Premières Nations :
 - 1.1 examine et adapte les processus de planification des infrastructures communautaires pour mieux aider les Premières Nations à se doter d'infrastructures fiables, durables et dirigées par les communautés;

- 1.2 étudie les possibilités de mieux harmoniser la conception et la mise en œuvre des programmes avec les priorités en évolution définies dans la présente évaluation par les Premières Nations pour répondre aux besoins uniques de leurs communautés, ce qui peut inclure les résultats en matière de santé, les changements climatiques et l'accessibilité;
- 2 priorise ou alloue du financement réservé ou des efforts aux domaines dégagés comme constituant des besoins ou des lacunes majeurs par les communautés :
 - 2.1 mène une analyse pour cerner les obstacles à l'accès aux fonds pour les communautés plus petites, plus éloignées et disposant de moins de ressources;
 - 2.2 lève les obstacles à l'accès au financement d'immobilisations pour la protection contre les incendies en assouplissant l'approche de financement à trois niveaux et examine les moyens de s'assurer que les fonds de fonctionnement et d'entretien (F et E) pour la protection contre les incendies sont utilisés aux fins pour lesquelles ils ont été prévus;
 - 2.3 continue à aider et à soutenir les communautés dans leurs activités de développement des capacités pour gérer et maintenir leurs infrastructures communautaires et le transfert de services;
3. améliore la qualité des données dans les systèmes ministériels, notamment en définissant clairement les champs et les catégories utilisés dans le module de suivi des projets du Système intégré de gestion des immobilisations (SIGI), afin de garantir la cohérence de la saisie des données et d'en améliorer la qualité;
4. mette en œuvre des stratégies visant à atténuer les conséquences du roulement du personnel de SAC pour mieux soutenir la collaboration avec les Premières Nations.

RÉPONSE ET PLAN D'ACTION DE LA DIRECTION

Réponse globale de la direction

Aperçu

- La présente réponse de la direction et le présent plan d'action ont été élaborés pour répondre aux recommandations exposées dans l'évaluation du programme Autres infrastructures communautaires et activités. Le rapport a été rédigé par la Direction générale de la mise en œuvre des projets d'infrastructure régionaux (DGMOPIR) et la Direction générale des infrastructures communautaires (DGIC) de SAC en collaboration avec la Direction de l'évaluation.
- La DGMOPIR et la DGIC reconnaissent les conclusions de l'évaluation se rapportant au rendement et à la mise en œuvre du programme Autres infrastructures communautaires et activités.
- L'évaluation contient quatre recommandations visant à améliorer l'exécution et l'efficacité du programme Autres infrastructures communautaires et activités. Toutes les recommandations sont acceptées et le plan d'action ci-joint définit des activités précises pour donner suite à ces recommandations. Le programme souhaite souligner que, bien que nous soyons en principe d'accord avec les recommandations relatives au financement et que nous continuions à chercher des fonds par les moyens à notre disposition, les décisions de financement sont indépendantes de la volonté du programme.

Assurance

- Le plan d'action comporte des mesures pertinentes et réalistes qui permettront de suivre les recommandations de l'évaluation ainsi qu'un calendrier pour le début et l'achèvement de ces mesures. Au cours des deux prochaines années, le Ministère procédera par étapes pour analyser, élaborer et mettre en œuvre des améliorations opérationnelles et stratégiques au programme Autres infrastructures communautaires et activités, en tenant compte de ses priorités ministérielles et des initiatives en cours visant à moderniser la prestation des programmes et des services d'infrastructure communautaire dans les réserves.
- De nombreuses mesures à prendre passent par une mobilisation des partenaires et des intervenants visés, et les changements seront mis en œuvre à la suite des discussions. La Direction de l'évaluation fera régulièrement le point sur la réponse et le plan d'action de la direction et présentera le résultat au Comité de la mesure du rendement et de l'évaluation du Ministère aux fins de surveillance des progrès et des activités.
- L'approche par étapes tient compte des complexités du programme et donne le temps nécessaire pour faire participer les Premières Nations et d'autres partenaires à un véritable processus d'élaboration.

Matrice du plan d'action

Recommandations	Mesures	Gestionnaire responsable (titre/secteur)	Dates prévues de début et d'achèvement	État et justification
Mieux soutenir la planification des infrastructures et l'établissement des priorités menés par les communautés pour répondre aux besoins des Premières Nations 1.1 Examiner et adapter les processus de planification des infrastructures communautaires pour mieux aider les Premières Nations à se doter d'infrastructures fiables, durables et dirigées par les communautés	Nous sommes d'accord .	DG, DGIC Directeurs, Direction du logement et de la réforme des services en infrastructure (DLRSI), et Direction de la modernisation des politiques d'infrastructure et de la gestion du changement (DMPIGC)	Date de début : mai 2023 Fin : décembre 2023	État ☐ Entièrement mis en œuvre ☒ Partiellement mis en œuvre ☐ Mise en œuvre non commencée ☐ Obsolète Mise à jour/justification Les fonctionnaires de SAC travaillent actuellement avec les partenaires des Premières Nations, dans le cadre de séances de mobilisation régionales, à la modernisation de la politique relative aux infrastructures et des modèles de prestation du financement.
	Nous :			
	1) ferons progresser l'initiative afin d'examiner et de moderniser la politique relative aux infrastructures de SAC et les modèles de prestation du financement qui soutiennent la planification à long terme des infrastructures de l'ensemble de la communauté, en collaboration avec les partenaires des Premières Nations;			

				En date de : mai 2023
	2) mettrons à jour et moderniserons les formules de financement national de F et E, y compris les mises à jour annuelles des indices de coûts pour tenir compte de l'inflation.	DG, DGIC Directeur, DLRSI DG, DGMOPIR Direction de la mise en œuvre de projets d'infrastructure majeurs (en collaboration avec le Secteur des programmes et partenariats en matière d'éducation et de développement social pour le F et E des installations d'enseignement, y compris les résidences pour les enseignants)	Date de début : 2021 Fin : en cours	État ☐ Entièrement mis en œuvre ☒ Partiellement mis en œuvre ☐ Mise en œuvre non commencée ☐ Obsolète Mise à jour/justification Le budget de 2021 a prévu des augmentations continues du financement pour le fonctionnement et l'entretien des actifs du programme AIC. Les formules de financement national pour le F et E du programme AIC ont été mises à jour et modernisées afin de fournir des augmentations notables aux affectations annuelles par actif. Les Premières Nations ont commencé à recevoir les allocations de fonds de la formule mise à jour en 2022-2023 et celles-ci se poursuivent.

				En date de : 2021
1.2 Étudier les possibilités de mieux harmoniser la conception et la mise en œuvre des programmes avec les priorités en évolution définies dans la présente évaluation par les Premières Nations pour répondre aux besoins uniques de leurs communautés, ce qui peut inclure les résultats en matière de santé, les changements climatiques et l'accessibilité	Nous sommes d'accord.			
	Nous :			
	1) élaborerons un plan visant à renforcer la collaboration entre les directions générales des Opérations régionales et les régions, y compris la Direction générale de la santé des Premières Nations et des Inuit, afin de mieux soutenir les résultats en matière de santé dans les communautés des Premières Nations;	DG, DGIC DG, DGMOPIR DGR, OR	Date de début : mars 2024 Fin : juillet 2024	État ☐ Entièrement mis en œuvre ☐ Partiellement mis en œuvre ☐ Mise en œuvre non commencée ☐ Obsolète Mise à jour/justification <i>Établissement de la portée/évaluation de la date de début</i> En date de :
	2) intégrerons les considérations relatives à l'adaptation aux changements climatiques et à l'atténuation de ceux-ci et les outils de résilience, conformément	DG, DGMOPIR Directeurs, Direction des opérations durables et Gestion stratégique du portefeuille et présentation de rapports (GSPPR)	Date de début : novembre 2023 Fin : mars 2025	État ☐ Entièrement mis en œuvre ☐ Partiellement mis en œuvre ☐ Mise en œuvre non commencée

	à la stratégie sur les changements climatiques de SAC, dans les décisions de sélection des projets et la mise en œuvre;			☐ Obsolète Mise à jour/justification <i>Établissement de la portée/évaluation de la date de début</i> En date de :
	3) élaborerons un plan répondant au mieux aux besoins des Premières Nations en matière d'accessibilité dans les réserves.	DG, DGMOPIR DG, DGIC	Date de début : à déterminer Fin : à déterminer	<u>État</u> ☐ Entièrement mis en œuvre ☐ Partiellement mis en œuvre ☐ Mise en œuvre non commencée ☐ Obsolète Mise à jour/justification <i>Établissement de la portée/évaluation de la date de début</i> En date de :
Prioriser ou allouer du financement réservé ou des efforts aux domaines dégagés comme	Nous sommes <u>d'accord.</u>			

constituant des besoins ou des lacunes majeurs par les communautés des Premières Nations 2.1 Effectuer une analyse pour cerner les lacunes dans la prise en compte des besoins des Premières Nations, y compris les communautés plus petites, plus éloignées et disposant de moins de ressources	1) Examiner et analyser les études et rapports existants qui cernent les lacunes dans la prise en compte des besoins des Premières Nations, y compris les communautés plus petites et plus éloignées.	DG, DGIC DG, DGMOPIR	Date de début : février 2024 Fin : septembre 2024	État ☐ Entièrement mis en œuvre ☐ Partiellement mis en œuvre ☐ Mise en œuvre non commencée ☐ Obsolète Mise à jour/justification En date de :
2.2 Lever les obstacles à l'accès au financement d'immobilisations pour la protection contre les incendies en assouplissant l'approche de financement à trois niveaux et examiner les moyens de s'assurer que les fonds de F et E pour la protection contre les incendies sont utilisés aux fins pour lesquelles ils ont été prévus	1) Actualiser l'approche de financement à trois niveaux dans le cadre de la norme sur les niveaux de service pour la protection contre les incendies afin d'être plus sensible aux besoins des Premières Nations.	DG, DGIC Directeur, DLRSI	Date de début : mai 2023 Fin : avril 2024	État ☐ Entièrement mis en œuvre ☒ Partiellement mis en œuvre ☐ Mise en œuvre non commencée ☐ Obsolète Mise à jour/justification L'Assemblée des Premières Nations et SAC ont élaboré conjointement une stratégie de protection contre les incendies, qui a été publiée en mai 2023. Cette stratégie orientera l'examen et les mises à

				jour de l'actuelle norme sur les niveaux de service (NNS) pour la protection contre les incendies. La mobilisation externe commencera à l'automne 2023; l'objectif est de publier une norme actualisée d'ici le 1^{er} avril 2024 En date de : mai 2023
2.3 Continuer à aider et à soutenir les communautés dans leurs activités de développement des capacités pour gérer et maintenir leurs infrastructures communautaires et le transfert de services	1) Faire progresser le développement des institutions et des capacités à l'appui du transfert de services, en partenariat avec les organisations dirigées par les Premières Nations, afin de promouvoir les modèles de prestation de services autodéterminés qui répondront aux besoins et aux priorités établis par les communautés membres. Tous les modèles sont facultatifs et dirigés par les Premières Nations.	DG, DGIC Directeurs, DLRSI et DMPIGC	Date de début : avril 2022 Fin : mars 2028	État ☐ Entièrement mis en œuvre ☒ Partiellement mis en œuvre ☐ Mise en œuvre non commencée ☐ Obsolète Mise à jour/justification Le budget de 2021 a prévu 55,1 millions de dollars sur 4 ans pour le renforcement des institutions, ce qui aide les partenaires de transfert à renforcer leurs capacités, à exposer en détail leur

	Cela peut inclure l'élaboration de réformes des politiques visant à accroître les options offertes aux Premières Nations pour le financement des infrastructures dans les réserves, y compris les considérations relatives aux ressources humaines.			plan de gestion des actifs et l'étendue de la prestation de services et les normes ainsi qu'à préciser leur plan d'activités. En date de : avril 2022
3. Améliorer la qualité des données dans les systèmes ministériels, notamment en définissant clairement les champs et les catégories utilisés dans le module de suivi des projets du Système intégré de gestion des immobilisations (SIGI), afin de garantir la cohérence de la saisie des données et d'en améliorer la qualité	Nous sommes <u>d'accord.</u>			
	Nous :			
	1) étendrons le programme des inspections du Système de rapports sur la condition des biens (SRCB) pour fournir des données permettant de prévoir les besoins d'investissements futurs pour les infrastructures existantes et de garantir une inspection complète des principaux éléments de chaque actif;	DG, DGMOPIR Directeur, GSPPR DG, DGIC Directeur, DLRSI	Date de début : avril 2022 Fin : mars 2026 et en cours	État ☐ Entièrement mis en œuvre ☒ Partiellement mis en œuvre ☐ Mise en œuvre non commencée ☐ Obsolète Mise à jour/justification Le Système de rapports sur la condition des biens (SRCB) étendu a fait l'objet d'un projet pilote à l'échelle nationale en

				2021-2022 et a obtenu des commentaires positifs. En 2022-2023, les régions et les Premières Nations ont obtenu du soutien grâce à un financement continu fondé sur des propositions pour commencer à mettre en œuvre les inspections étendues. En date de : avril 2022
	2) mettrons à jour le SIGI pour permettre l'importation et l'exportation des prévisions d'investissements du programme des inspections du SRCB étendu et créer des rapports à générer à partir du SIGI;	DG, DGMOPIR Directeur, GSPPR DG, DGIC	Date de début : avril 2022 Fin : décembre 2024 et en cours	État ☐ Entièrement mis en œuvre ☒ Partiellement mis en œuvre ☐ Mise en œuvre non commencée ☐ Obsolète Mise à jour/justification Le SIGI a été mis à jour pour soutenir les éléments de données d'une inspection du SRCB étendu. Le module des inspections dans le SIGI a été mis à jour avec l'ajout d'une fonction

				d'exportation-importation pour l'inspection condensée (« Compact Inspection »). En date de : avril 2022
	3) effectuerons une analyse des données recueillies dans le module de suivi des projets du SIGI pour déterminer leur fiabilité et évaluer les lacunes en matière d'information afin de mettre en œuvre des améliorations liées à la qualité des données et diriger un exercice de normalisation régionale des processus opérationnels (outils et pratiques) dans le module de suivi des projets du SIGI pour garantir une compréhension et une utilisation communes des données afin d'améliorer la fiabilité ainsi que la planification et le suivi des investissements dans les infrastructures.	DG, DGMOPIR Directeur, GSPPR	Date de début : juillet 2024 Fin : juillet 2026	État ☐ Entièrement mis en œuvre ☐ Partiellement mis en œuvre ☐ Mise en œuvre non commencée ☐ Obsolète Mise à jour/justification <i>Établissement de la portée/évaluation de la date de début</i> En date de :

4. Mettre en œuvre des stratégies visant à atténuer les conséquences du roulement du personnel de SAC pour mieux soutenir la collaboration avec les Premières Nations	Nous sommes d'accord .	Gestionnaires responsables		
	Nous :			
	1) examinerons les plans, processus et guides existants en matière de ressources humaines, de relève et d'intégration et élaborerons des stratégies pour nous assurer que les nouveaux membres du personnel ont reçu une formation suffisante pour s'acquitter de leurs tâches dans le cadre de leur travail avec les Premières Nations;	DG, DGMOPIR DG, DGIC DGR, OR	Date de début : mars 2024 Fin : décembre 2024	État ☐ Entièrement mis en œuvre ☐ Partiellement mis en œuvre Mise en œuvre non commencée ☐ Obsolète Mise à jour/justification <i>Établissement de la portée/évaluation de la date de début</i> En date de :
	2) examinerons les communautés de pratique et autres outils/forums de mise en commun des connaissances afin d'élaborer une boîte à outils destinée à améliorer la collaboration, la mise en commun de l'information et le transfert de connaissances en cas de roulement du personnel.	DG, DGMOPIR DG, DGIC	Date de début : mars 2024 Fin : décembre 2024	État ☐ Entièrement mis en œuvre ☐ Partiellement mis en œuvre Mise en œuvre non commencée ☐ Obsolète Mise à jour/justification <i>Établissement de la portée/évaluation de la date de début</i>

				En date de :
--	--	--	--	--------------

1. INTRODUCTION

Le présent document constitue le rapport d'évaluation du programme Autres infrastructures et activités communautaires (AIC) de Services aux Autochtones Canada (SAC). L'évaluation a été réalisée par la Direction de l'évaluation et de la réorientation des politiques de SAC, conformément à la Politique sur les résultats du Secrétariat du Conseil du Trésor et à l'article 42.1 de la *Loi sur la gestion des finances publiques*, aux termes du Plan d'évaluation ministériel quinquennal 2022-2023 de SAC.

La planification de l'évaluation a eu lieu en 2021 et les travaux d'évaluation préliminaires ont été menés d'août à novembre 2021. La plupart des activités de collecte de données ont eu lieu de mars à septembre 2022. Les constatations préliminaires ont été déposées en octobre 2022. Le rapport d'évaluation final doit être approuvé à l'hiver 2024.

Les activités de collecte de données pour l'évaluation ont été coordonnées avec celles de deux autres évaluations liées à l'infrastructure menées au cours de la même période, c.-à-d. l'évaluation du Programme des installations d'enseignement et l'évaluation du Programme de logement dans les réserves, afin de maximiser les efforts de mobilisation et de réduire le fardeau pour le personnel des programmes de SAC et les communautés et organisations des Premières Nations dans le processus de collecte de données, tout en déterminant les questions transversales dans les résultats des trois évaluations.

Structure et sections du rapport

Afin de mettre en contexte les conclusions de l'évaluation, une description du Programme AIC et de son évolution est présentée dans la section ci-dessous, suivie de l'objectif et de la méthodologie de l'évaluation. Les sections suivantes présentent les constatations de l'évaluation de la pertinence, de l'efficacité, de l'efficience du programme, ainsi que les efforts déployés par SAC pour soutenir le transfert de services du Programme AIC aux Premières Nations. Les constatations relatives à la COVID-19 et aux changements climatiques sont incluses dans les sections sur la pertinence, l'efficacité et l'efficience, s'il y a lieu, plutôt que dans des sections distinctes. De plus, étant donné qu'un aspect clé de la vision de SAC est « d'appuyer et d'habiliter les Autochtones afin qu'ils puissent offrir de façon indépendante des services et aborder les conditions socioéconomiques au sein de leurs collectivités³ », les résultats relatifs au transfert de services sont présentés dans une section distincte.

Compte tenu des questions transversales relevées dans les trois évaluations susmentionnées liées aux infrastructures, les résultats des trois évaluations sont présentés dans une section qui suit les résultats du Programme AIC afin d'offrir une vision plus complète sur les infrastructures dans les réserves dans leur ensemble. La dernière section résume les principales constatations et présente des recommandations pour améliorer le programme et appuyer l'atteinte des résultats à l'avenir.

³ Mandat de SAC publié sur le site Web du gouvernement du Canada. Mandat (sac-isc.gc.ca) <https://www.sac-isc.gc.ca/fra/1539284416739/1539284508506>

2. CONTEXTE ET DESCRIPTION DU PROGRAMME

2.1 Contexte du programme

Le Programme AIC soutient les communautés des Premières Nations dans leurs efforts pour disposer d'une infrastructure fiable et durable en fournissant des fonds pour planifier, concevoir, construire, acquérir, exploiter et entretenir les biens et les installations de l'infrastructure communautaire, ainsi que pour coordonner la formation et entreprendre des activités de renforcement des capacités liées à l'infrastructure communautaire.

SAC finance les infrastructures communautaires en vertu de l'autorisation énoncée dans le Programme d'immobilisations et d'entretien (PIE), qui est son principal moyen de soutenir l'infrastructure communautaire des Premières Nations dans les réserves, y compris le Programme AIC. En complément du fonds du PIE, SAC soutient également les infrastructures communautaires générales par l'intermédiaire du Fonds d'infrastructure des Premières Nations (FIPN), qui fait partie du Programme AIC.

Le Programme AIC de SAC n'est pas la seule initiative fédérale de financement des infrastructures communautaires dans les réserves pour les collectivités des Premières Nations. Infrastructure Canada est un acteur clé qui finance également des infrastructures communautaires dans les collectivités des Premières Nations par l'intermédiaire du Fonds de la taxe sur l'essence fédéral et du Fonds Chantiers Canada (de 2007 à 2014).

2.2 Contexte changeant

SAC soutient l'infrastructure communautaire dans les réserves depuis des dizaines d'années⁴. La dernière évaluation du Programme AIC a été réalisée en 2015 et couvrait la période de 2010-2011 à 2015-2016. Au cours des dernières années, les communautés des Premières Nations ont connu des changements continus qui ont influencé l'infrastructure communautaire dans les réserves et sa mise en œuvre.

La population autochtone a augmenté de 9 % de 2016 à 2021, soit près du double du taux de la population non autochtone au cours de la même période (5 %)⁵, et bien que la population des Premières Nations inscrits vivant dans les réserves ait peu augmenté (c.-à-d. une augmentation de 0,6 %) au cours de cette période, selon le Recensement de 2021⁶ de Statistique Canada, de

⁴ En 2017, le ministère des Affaires autochtones et Développement du Nord Canada a été dissous et le ministère des Relations Couronne-Autochtones et Affaires du Nord Canada (RCAANC) et Services aux Autochtones Canada (SAC) ont été créés afin de séparer le processus de conception et de reconstruction de nouvelles relations avec les peuples autochtones de l'administration de la *Loi sur les Indiens*. Alors que RCAANC est chargé de poursuivre la modernisation des structures institutionnelles et de la gouvernance afin que les peuples autochtones puissent renforcer les capacités qui soutiennent la mise en œuvre de leur vision de l'autodétermination, les principales responsabilités de SAC sont axées sur le renforcement des capacités afin d'améliorer l'accès à des services de haute qualité et d'aider les peuples autochtones à prendre le contrôle de la prestation des services au rythme et de la manière qu'ils choisissent.

⁵ Recensement de 2021 de Statistique Canada. Extrait de : <https://www150.statcan.gc.ca/n1/daily-quotidien/220921/dq220921a-fra.htm>

⁶ Membres inscrits des Premières Nations au Canada : un aperçu du Recensement de 2021. <https://www150.statcan.gc.ca/n1/pub/41-20-0002/412000022023004-fra.htm>

nombreux membres des Premières Nations interrogés dans le cadre de la présente évaluation ont indiqué qu'ils avaient observé un nombre croissant de membres retournant vivre dans une réserve de leurs communautés; ils mentionnent une diversification la population dans divers segments de la population, notamment les jeunes, les célibataires, les parents seuls, les aînés et les personnes handicapées ou ayant des besoins particuliers.

La pandémie de COVID-19 a exacerbé les problèmes de logement et d'infrastructure existants dans les réserves et a des répercussions à long terme sur la planification et la conception des logements et des infrastructures communautaires. En outre, les défis liés aux problèmes de chaîne d'approvisionnement, aux coûts de construction, à l'inflation et à la concurrence pour la main-d'œuvre se sont aggravés pendant la pandémie.

En raison des changements climatiques, les communautés des Premières Nations ont connu des conditions météorologiques plus fréquentes et plus violentes, ce qui met davantage à rude épreuve l'infrastructure et souligne le besoin de logements plus durables. Les répercussions sont encore plus évidentes pour les communautés éloignées au fur et à mesure que la durée des routes d'hiver diminue.

Grâce à l'engagement continu du gouvernement du Canada en faveur de la réconciliation avec les Autochtones et au soutien des relations entre nations et de l'autodétermination, les Premières Nations assument de plus en plus le contrôle des programmes et des services par la prise de décisions concernant leurs communautés par le biais du perfectionnement des capacités et de la planification stratégique, à mesure qu'elles progressent vers l'autodétermination et la compétence en matière d'infrastructures communautaires.

2.3 Profil du programme

Programme d'immobilisations et d'entretien

Selon le Guide du PIE de 2016, le PIE investit dans la planification, la conception, la construction, la rénovation, l'acquisition, le fonctionnement et l'entretien des infrastructures communautaires qui aident les Premières Nations à bâtir des communautés saines, sûres et prospères, pour leur permettre de devenir des acteurs économiques. Dans le cadre du PIE, plus de 2 milliards de dollars par année sont investis dans quatre secteurs de programme, y compris le logement, les établissements d'enseignement, les systèmes d'approvisionnement en eau et de traitement des eaux usées et d'autres infrastructures communautaires. Les activités de programme sont régies par les modalités des programmes de paiements de transfert *Contributions pour appuyer la construction et l'entretien des infrastructures communautaires*.

SAC alloue des fonds pour la construction et l'entretien d'infrastructures communautaires aux Premières Nations à l'échelle régionale au moyen d'une formule préétablie, d'un financement de projets fondé sur des propositions ou d'une combinaison des deux. Le financement basé sur une formule comprend le financement du fonctionnement et de l'entretien, le financement des petits projets d'immobilisations basé sur une formule et les fonds de logement. Le financement

basé sur des propositions, y compris tous les fonds ciblés, couvre les projets d'acquisition, de construction, de rénovation et de réparation, qu'il s'agisse de grands ou de petits projets.

Financé en vertu de trois volets, à savoir le fonctionnement et l'entretien, les petits projets d'immobilisations pour les projets de moins de 1,5 million de dollars et les grands projets d'immobilisations pour les projets de plus de 1,5 million de dollars, le PIE a pour objectif de réaliser des investissements qui :

- optimisent le cycle de vie des actifs;
- atténuent les risques pour la santé et la sécurité;
- veillent à ce que les actifs soient conformes aux codes et aux normes applicables;
- veillent à ce que les actifs soient gérés de manière rentable et efficace.

Les contributions accordées aux bénéficiaires admissibles aux termes du PIE fournissent une aide financière pour la planification, la construction ou l'acquisition, l'exploitation et l'entretien des immobilisations et des services communautaires (infrastructures, y compris les écoles) et des logements (résidentiels), conformément aux politiques et aux normes approuvées. Cette aide est fournie aux Premières Nations dans les réserves, ainsi qu'aux Premières Nations et à d'autres bénéficiaires admissibles sur des terres de la Couronne ou des terres indiennes reconnues.

Programme Autres infrastructures et activités communautaires (AIC)

Le Programme AIC relève de la responsabilité essentielle « Services de gouvernance et de développement communautaire » aux termes du Cadre des résultats ministériels 2022-2023 de SAC et contribue au résultat ministériel suivant : « Les Autochtones disposent d'infrastructures fiables et durables ».

Géré dans le cadre du PIE, le financement du Programme AIC est offert aux Premières Nations dans les réserves et aux Premières Nations et aux autres bénéficiaires admissibles sur les terres de la Couronne ou les terres indiennes reconnues et couvre un large éventail de domaines et d'activités concernant les infrastructures communautaires qui ne sont pas liées aux logements, aux installations d'enseignement, à l'eau et aux eaux usées. Le Programme AIC a fourni des fonds aux Premières Nations dans le cadre de sept initiatives : 1) Autres infrastructures communautaires (y compris sept sous-actifs); 2) Mobilisation et la validation de principe; 3) Conseil national autochtone de la sécurité-incendie (anciennement connu sous le nom de projet du Bureau du commissaire autochtone aux incendies); 4) projet d'infrastructures communautaires de la Bande de Lubicon Lake; 5) Planification de la gestion des actifs; 6) Élaboration conjointe des plans d'infrastructure; et 7) Ventilation.

Dans le cadre d'« Autres infrastructures et activités communautaires », les sept sous-actifs sont les suivants⁷ :

⁷ Il y a maintenant huit sous-actifs, en plus de l'Initiative de gestion des déchets solides, au sein du programme « Autres infrastructures et activités communautaires ». Les bâtiments administratifs de la Bande de Lubicon Lake ont été ajoutés en tant que sous-actifs distincts en 2022. Un bâtiment administratif de la Bande est défini comme un bâtiment, ou un espace dans un bâtiment, utilisé comme espace de bureau dans lequel les activités administratives et de gestion d'un programme ministériel ou d'une bande ont lieu. Ces bâtiments comprennent les bureaux de la Bande, les bâtiments administratifs et les bâtiments du conseil de bande.

1. **Routes et ponts** – routes et ponts à l'intérieur de la collectivité et en dehors de la réserve qui fournissent un accès essentiel aux collectivités;
2. **Systèmes énergétiques** – projets d'énergie de remplacement tels que l'énergie solaire, l'énergie hydroélectrique, l'énergie éolienne et les études préliminaires ainsi que les projets d'efficacité énergétique tels que la modernisation des générateurs, l'éclairage à faible consommation d'énergie et l'amélioration des bâtiments;
3. **Connectivité** – réseaux de transport dorsaux à haut débit, points de présence à large bande, réseaux d'accès locaux, équipements satellites communautaires;
4. **Atténuation structurelle** – digues, ouvrages longitudinaux de défense des côtes, infrastructures naturelles, coupe-feu et mesures de contrôle de l'érosion visant à atténuer les inondations, les glissements de terrain, les incendies incontrôlés, etc.;
5. **Protection contre les incendies** – prévention des incendies et programmes éducatifs, perfectionnement des capacités, formation et infrastructures, équipements et actifs des services d'incendie, tels que les casernes de pompiers et les véhicules de lutte contre les incendies;
6. **Installations culturelles et récréatives** – centres culturels, terrains de pow-wow, centres pour les jeunes et les aînés, terrains de jeux, terrains de sport et stades;
7. **Planification et perfectionnement des compétences** – planification de la communauté, du capital ou de l'infrastructure, formation et sensibilisation liées au soutien de l'infrastructure communautaire.

De 2016-2017 à 2020-2021 (période évaluée), SAC a fourni un financement de base annuel moyen (services votés) de 367,9 millions de dollars pour soutenir les activités du Programme AIC. Au cours de la période évaluée, le Programme AIC a également reçu un financement ciblé limité dans le temps (temporaire) par l'intermédiaire d'annonces budgétaires pour un total d'environ 940 millions de dollars de 2016-2017 à 2020-2021, principalement par l'intermédiaire du FIPN.

Plus précisément, ces fonds ciblés proviennent des sources suivantes (certaines d'entre elles se situent au-delà de la période évaluée) :

- **Fonds Chantiers Canada** : 128 millions de dollars pour la période de 2016 à 2024;
- **Budget de 2014** : 37 millions de dollars pour la période de 2016-2020, pour l'atténuation structurelle;
- **Budget de 2016** : 255 millions de dollars pour la période de 2016 à 2018, pour l'infrastructure fondamentale dans les réserves; et 76,8 millions de dollars pour la période de 2016 à 2018, pour l'infrastructure culturelle et récréative;
- **Budget de 2017** : période de 2018 à 2021, 352,1 millions de dollars pour d'autres infrastructures communautaires et le développement de la communauté de la Bande de Lubicon Lake; 15 millions de dollars pour la planification de la gestion des actifs; et 15 millions de dollars pour la mobilisation et la validation de principe;
- **Budget de 2019** : 48 millions de dollars pour la période de 2020 à 2024 pour l'atténuation structurelle; 10 millions de dollars pour la période de 2019 à 2022 pour créer le Conseil national autochtone de la sécurité-incendie; et 29,4 millions de dollars supplémentaire accordés au Fonds de la taxe sur l'essence fédéral pour d'autres infrastructures communautaires;

- **Énoncé économique de l'automne 2020** : financement supplémentaire du budget de 2017 pour d'autres infrastructures communautaires (1,13 milliard de dollars de 2021 à 2028), la mobilisation et la validation de principe (38,8 millions de dollars de 2021 à 2026), la planification de la gestion des actifs (9,3 millions de dollars de 2023 à 2026), l'élaboration conjointe des plans d'infrastructure (25,9 millions de dollars de 2021 à 2023) et la ventilation (9,09 millions de dollars de 2021 à 2022);
- **Fonds de la taxe sur l'essence** : une source de financement permanente et continue. En date de 31 décembre 2020, 181 millions de dollars ont été versés directement aux bureaux régionaux de SAC qui a par la suite versé ces fonds aux collectivités des Premières Nations vivant dans les réserves des provinces selon le nombre d'habitants, à l'aide des données sur la population dans les réserves accessibles par l'intermédiaire du FIPN. De 2018 à 2019 à 2021-2022, 59,1 millions de dollars supplémentaires;
- **Fonds d'incitation à l'action pour le climat (tarification du carbone)** : complément de 1,6 million de dollars du PIE et du FIPN provenant de la redevance fédérale sur les combustibles pour l'exercice 2019-2020.

Fonds d'infrastructure des Premières Nations

Le FIPN est une source de financement complémentaire au PIE et est géré selon les mêmes processus et contrôles de gestion que le PIE. Le FIPN est conçu pour veiller à ce que les besoins généraux de la communauté ne soient pas négligés tout en répondant aux priorités de santé et de sécurité telles que l'eau, les écoles et le logement, en utilisant un ensemble de critères précis.

L'objectif du FIPN est d'améliorer la qualité de vie et l'environnement des Premières Nations en les aidant à améliorer et à accroître les infrastructures publiques. Le FIPN offre une certaine souplesse dans les catégories de projets, compte tenu de l'éventail des pressions exercées sur les infrastructures dans les communautés des Premières Nations. Il est la principale source de financement pour les projets d'infrastructure admissibles qui comprennent les sept sous-actifs du Programme AIC et de l'Initiative de gestion des déchets solides.

Dépenses de programme

Le tableau suivant présente un sommaire des dépenses du Programme AIC (services votés et budget de mesures temporaires) au cours de la période d'évaluation. Dans l'ensemble, le Programme AIC a dépensé environ 2,64 milliards de dollars sur cinq ans, répartis entre sept régions, deux territoires et l'AC. Dans l'ensemble des régions et des territoires, c'est l'Ontario qui a dépensé le plus (671,6 millions de dollars), suivi du Manitoba (518 millions de dollars) et de la Colombie-Britannique (423,7 millions de dollars). La dépense la plus faible parmi les régions est celle de la région de l'Atlantique, qui s'élève à 164,60 millions de dollars.

Tableau 2.1 : Dépenses du Programme AIC, par région, de 2016-2017 à 2020-2021

Région	2016-2017	2017-2018	2018-2019	2019-2020	2020-2021	Total
Atl.	38 175 670,07	34 846 584,41	30 957 537,11	34 321 405,15	26 293 961,98	164 595 158,72
Qc	54 424 495,00	48 302 965,00	35 267 160,00	35 348 981,00	38 176 211,00	211 519 812,00

Ont.	117 773 712,25	167 013 064,24	155 019 949,40	120 684 278,77	111 147 312,74	671 638 317,40
Man.	118 813 719,71	137 912 921,99	94 227 167,88	88 375 419,43	78 745 991,29	518 075 220,30
Sask.	66 309 377,19	54 132 143,38	44 264 339,57	42 749 195,14	39 825 136,90	247 280 192,18
Alb.	91 636 074,85	73 300 724,08	52 705 781,47	66 283 840,88	67 824 790,53	351 751 211,81
C.-B.	101 992 392,37	112 236 034,99	81 205 524,00	64 981 203,33	63 312 538,00	423 727 692,69
Yn	6 128 780,50	11 353 393,38	3 554 527,50	3 542 687,13	3 132 637,62	27 712 026,13
T.N.-O.				9 678,88	4 000 000,00	4 009 678,88
AC	1 692 225,00	1 665 800,00	3 740 795,00	4 468 542,04	7 108 687,88	18 676 049,92
Total	596 946 446,94	640 763 631,47	500 942 781,93	460 765 231,75	439 567 267,94	2 638 985 360,03

Source : Rapports financiers de SAC

2.4 Gouvernance et gestion du programme

Compte tenu du nombre de domaines couverts par le programme, plusieurs directions générales et secteurs de SAC participent à la gestion et à la mise en œuvre du Programme AIC :

- **La Direction générale de la mise en œuvre des projets d'infrastructure régionaux (DGMOPIR) du Secteur des opérations régionales** gère toutes les sous-catégories d'actifs du Programme AIC, à l'exception de la protection contre les incendies et de l'Initiative de gestion des déchets solides.
- **Le Secteur des terres et du développement économique** gère la sous-catégorie d'actifs de la gestion des déchets solides.
- **La Direction générale des infrastructures communautaires (DGIC) du Secteur des opérations régionales** gère la protection contre les incendies et est également responsable de l'élaboration de la politique, des procédures et des directives pour la mise en œuvre du programme.

Le Comité des opérations et de la prestation de services et le Comité de la haute direction des opérations régionales, présidés par le sous-ministre adjoint des Opérations régionales (OR), assurent la surveillance ministérielle de haut niveau du programme et l'uniformité des décisions stratégiques du PIE au sein du Secteur des OR et avec le reste du Ministère.

Outre le Secteur des OR, la Direction générale de la santé des Premières Nations et des Inuits (DGSPNI) joue elle aussi un rôle important dans la mise en œuvre du Programme AIC. La Division de la santé environnementale et publique de la DGSPNI et ses agents en santé environnementale et publique travaillent directement auprès des Premières Nations pour inspecter les installations communautaires où il y a des risques pour la santé et la sécurité, et fournissent des conseils et des directives sur la façon de réduire au minimum ces risques. Les agents en santé environnementale et publique aident également les communautés à examiner les propositions de projets d'infrastructure du point de vue de la santé publique.

2.5 Priorisation et sélection des projets

Les collectivités des Premières Nations possèdent et exploitent des installations et des systèmes d'infrastructures communautaires dans les réserves. Les Premières Nations sont responsables de l'entretien des actifs existants et de la construction de nouveaux actifs. Les bureaux régionaux de SAC aident les Premières Nations à élaborer des plans d'investissement dans l'infrastructure, à gérer des projets d'immobilisations, à exploiter et à entretenir les actifs existants. Le conseil d'une Première Nation doit s'assurer que les codes et les normes applicables sont respectés. Les Premières Nations sont responsables de l'embauche de professionnels qualifiés qui doivent se familiariser avec les normes et les exigences applicables au fonctionnement et à l'entretien de l'infrastructure communautaire, et s'y conformer.

Le Programme AIC est mis en œuvre dans le cadre des autorités du PIE, comme indiqué dans ses modalités, et les fonds transitent par les contributions pour soutenir la construction et l'entretien de l'infrastructure communautaire. Selon le PIE, les Premières Nations doivent dresser la liste de tous les projets d'infrastructure admissibles dans leur Plan d'investissement dans l'infrastructure des Premières Nations (PIPN). SAC octroie des fonds aux Premières Nations au niveau régional pour la construction et l'entretien de l'infrastructure aux termes d'une formule préétablie, d'un financement de projets fondé sur des propositions ou d'une combinaison des deux.

Selon le Guide du PIE de 2016, le financement fondé sur des propositions est utilisé par le PIE pour fournir un soutien financier aux Premières Nations afin qu'elles investissent dans des immobilisations. Les montants des contributions pour la construction d'immobilisations ou la rénovation d'immobilisations existantes sont déterminés par les bureaux régionaux en fonction des propositions soumises par les bénéficiaires des Premières Nations. Les bureaux régionaux collaborent avec les Premières Nations pour déterminer leurs besoins futurs et prioritaires en matière d'investissement dans l'infrastructure par le biais du PIPN. La planification de tous les projets se fait en collaboration avec les communautés des Premières Nations sur une base annuelle, parallèlement aux inspections des biens qui ont lieu tous les trois ans. Les nouvelles priorités sont prises en compte dans l'affectation des fonds. La prise de décision en matière de financement veille à ce que les fonds soient affectés aux priorités en matière de santé et de sécurité conformément au Système national de classement des priorités (SNCP) et aux cadres de classement des priorités propres aux biens.

Afin de déterminer le niveau de financement du programme à allouer aux régions, diverses méthodes d'allocation de fonds sont élaborées en collaboration avec des experts en la matière. Ces méthodes sont étudiées par divers comités de la haute direction (y compris des comités régionaux) aux fins de recommandation et d'approbation avant d'être approuvées par le sous-ministre adjoint principal des Opérations régionales. Le financement peut être attribué annuellement ou pluri-annuellement, selon le budget. Une fois que les affectations régionales sont approuvées, les bureaux régionaux distribuent le financement aux Premières Nations dans le cadre d'accords de contribution. La gestion du financement en cours d'exercice est constamment examinée et ajustée pour s'assurer que tout le financement est dépensé. Le financement du PIE pour le F et E des biens financés par les immobilisations est habituellement fourni sur une base annuelle et fait partie des accords de contribution conclus avec les Premières Nations.

Plan d'investissement dans l'infrastructure des Premières Nations (PIPN)

Comme il est indiqué sur le site Web de SAC⁸, le PIIPN est un outil de planification dont se sert SAC pour évaluer les besoins en infrastructure et planifier stratégiquement les investissements dans l'infrastructure au sein des communautés des Premières Nations partout au Canada. SAC gère les fonds du PIE en fonction des PIIPN. Ces plans d'investissement sont élaborés en partenariat avec les Premières Nations et sont fondés sur les besoins en infrastructures que les communautés ont recensés. Ils couvrent tous les secteurs d'actifs du PIE. Chaque année, les Premières Nations doivent soumettre leur plan d'investissement dans l'infrastructure à un bureau régional au plus tard le 30 septembre; toutefois, elles peuvent apporter des modifications à leur plan en tout temps au cours de l'année pour tenir compte de tout changement dans les priorités des communautés. L'ordre de priorité des investissements est établi au moyen du Système national de classement des priorités (SNCP), un outil de planification qui favorise le financement direct des projets prioritaires selon un processus uniforme et transparent pour toutes les régions. Les projets prioritaires sont financés dans les premières années du plan tandis que les autres le sont dans les années suivantes. Les sommes disponibles pour le financement des projets indiqués dans le PIIPN varient d'une année à l'autre en raison des programmes ciblés à durée déterminée.

Système national de classement des priorités

L'ordre de priorité des projets proposés est fondé sur plusieurs facteurs couverts par le SNCP, notamment :

- la protection de la santé et de la sécurité ainsi que des biens (les biens doivent être mis à niveau ou remplacés pour respecter les normes requises);
- les améliorations pour des questions de santé et de sécurité (mise à niveau de biens existants, nouveaux projets de construction ou d'acquisition afin d'atténuer un risque important pour la santé et la sécurité);
- la réfection ou un important projet d'entretien (vise à prolonger la vie utile d'une installation ou d'un bien, ou à conserver le niveau de service d'origine d'un bien);
- la croissance (croissance anticipée de la communauté qui nécessite la construction, l'agrandissement ou l'acquisition de nouveaux biens pour conserver les normes de niveau de service).

2.6 Suivi et inspections des projets

Pour assurer le suivi des projets, SAC a recours au Système intégré de gestion des immobilisations (SIGI), une application Web composée de plusieurs modules, notamment les actifs, les bandes, le budget, les lacunes et les inspections et le F et E. Le SIGI est un outil utilisé par le personnel de SAC chargé de la construction, du fonctionnement et de l'entretien des immobilisations. Le personnel régional saisit l'information sur le projet fournie par les Premières Nations dans le SIGI et la met à jour, s'il y a lieu.

Le Ministère utilise le Système de rapports sur la condition des biens (SRCB) comme outil d'inspection pour recueillir et enregistrer les données sur l'état des actifs dans les réserves.

⁸ Site Web de SAC, mise à jour du 28 juillet 2023. Plans d'investissement dans l'infrastructure des Premières Nations. <https://www.sac-isc.gc.ca/fra/1440084290678/1533645718223>

L'état de chaque actif devrait être évalué tous les trois ans⁹, conformément au cycle d'inspection du SRCB. Les inspections sont des examens formels effectués sur place par des inspecteurs professionnels des biens et des systèmes d'approvisionnement en eau et de traitement des eaux usées. Les renseignements relatifs à l'inspection des actifs comprennent l'évaluation de l'état général, l'évaluation du fonctionnement et de l'entretien, l'estimation de la durée de vie restante et les lacunes. Les renseignements supplémentaires concernant l'inspection des bâtiments comprennent les plans de gestion, les terrains, l'état extérieur et intérieur, les systèmes mécaniques, l'infrastructure du bâtiment et les systèmes de sécurité et de protection contre les incendies.

Les inspections du SRCB génèrent une liste de lacunes à l'intention des Premières Nations. Les bureaux régionaux de SAC collaborent ensuite avec elles dans le cadre du processus annuel de planification du PIIPN à la réalisation des travaux de réparation et d'entretien nécessaires à la préservation des investissements. Les projets font l'objet d'un suivi par le biais d'un module de suivi des projets dans le SIGI. Les bureaux régionaux disposent d'ingénieurs et d'autres employés qui peuvent guider les Premières Nations et les entrepreneurs tiers en ce qui concerne le respect des politiques et des codes. À l'exception de l'Alberta, dont les inspections du SRCB sont effectuées par le Groupe consultatif des services techniques, les bureaux régionaux établissent également des contrats avec des firmes d'ingénierie pour effectuer des inspections cycliques du SRCB.

⁹ Pendant la pandémie, les inspections du SRCB ont été suspendues pendant deux ans, de sorte que certaines écoles peuvent ne pas être inspectées pendant quatre ans.

3. PORTÉE ET MÉTHODE DE L'ÉVALUATION

3.1 Portée et enjeux de l'évaluation

La portée de l'évaluation a tenu compte des exigences obligatoires de la *Loi sur la gestion des finances publiques* et de la Politique sur les résultats du Conseil du Trésor. L'évaluation a également été axée sur les constatations tirées des évaluations et des vérifications antérieures, ainsi que sur les besoins des programmes et les travaux en cours sur la réforme des programmes.

Tout en examinant les activités financées par les services votés et le financement temporaires du Programme AIC, qui sont exécutées en vertu des pouvoirs conférés par le PIE sur une période de cinq ans allant d'avril 2016 à mars 2021, l'évaluation a misé sur les questions de pertinence, d'efficacité et d'efficience, et a cherché des preuves pour soutenir les enjeux transversaux liés au transfert de services et aux répercussions des changements climatiques. Une optique d'analyse comparative entre les sexes Plus a été intégrée, le cas échéant, du point de vue des divers segments de la population vivant dans la réserve.

Pour des raisons de pertinence, l'évaluation s'est concentrée sur les besoins actuels et émergents des Premières Nations en matière d'infrastructures communautaires. En ce qui concerne l'efficacité et l'efficience, on a mis l'accent sur la mesure dans laquelle le Programme AIC a atteint les résultats escomptés ainsi que sur le rendement de la conception, de la mise en œuvre et de la gouvernance du programme.

Ce qui n'est pas couvert dans la présente évaluation

Bien que d'autres ministères fédéraux, comme Infrastructure Canada, reçoivent des fonds pour soutenir l'infrastructure communautaire dans les réserves dans le cadre de leur mandat respectif, la présente évaluation porte exclusivement sur le Programme AIC de SAC et n'est pas horizontale, c'est-à-dire qu'elle ne couvre pas les fonds et les programmes fournis ou administrés par d'autres ministères. L'évaluation met l'accent sur les activités financées dans le cadre du PIE par le Secteur des opérations régionales de SAC.

Le sous-actif de l'Initiative de gestion des déchets solides du Programme AIC n'a pas été pris en compte puisqu'une évaluation du programme de gestion des déchets solides a été achevée en 2021.¹⁰ Le projet de construction d'infrastructures communautaires de la Bande de Lubicon Lake n'a pas été inclus dans l'évaluation, car un montant important d'investissement a été approuvé sur neuf ans, c'est-à-dire de 2018-2019 à 2026-2027, ce qui nécessitera une évaluation distincte à une date ultérieure.

Plusieurs autres composantes du Programme AIC n'ont pas été couvertes par cette évaluation, principalement en raison de considérations liées au calendrier et à la disponibilité des éléments probants pendant la période d'évaluation :

- planification de la gestion des actifs (15 millions de dollars, de 2018-2019 à 2022-2023);

¹⁰ Le rapport d'évaluation complet est disponible sur le site de l'évaluation de l'Initiative de gestion des déchets solides des Premières Nations (sac-isc.gc.ca) : <https://www.sac-isc.gc.ca/fra/1640350964188/1640351002909>

- ventilation (9 millions de dollars à partir de 2021-2022);
- mobilisation et planification de l'infrastructure communautaire fondée sur les distinctions (26 millions de dollars à partir de 2021-2023).

Questions transversales avec d'autres évaluations liées à l'infrastructure

Deux autres évaluations ont été menées au cours de la même période que le Programme AIC sur d'autres programmes liés à l'infrastructure dans le cadre du PIE, c'est-à-dire le Programme des installations d'enseignement et le Programme de logement dans les réserves. Ces deux programmes étaient soumis à la même autorité et aux mêmes exigences dans le cadre du PIE et comprenaient des contacts régionaux et des partenaires des Premières Nations qui se chevauchaient dans les trois programmes.

Afin de refléter les similitudes, les relations et les autres questions transversales entre les trois programmes dans la prestation de programmes et de services d'infrastructure aux communautés des Premières Nations, l'équipe d'évaluation s'est penchée sur les aspects transversaux qui s'appliquent aux trois évaluations afin de fournir une vue plus globale pour éclairer le programme d'infrastructure de SAC et la prestation de services au-delà d'un seul programme.

3.2 Sources de données

Dans la mesure du possible, les activités de collecte de données pour l'évaluation du Programme AIC ont été intégrées aux activités d'évaluation des installations d'enseignement et du Programme de logement dans les réserves afin de réduire le fardeau de la mobilisation des communautés et des organisations des Premières Nations et de réaliser des gains d'efficacité le cas échéant.

Six sources de données ont été utilisées pour étayer l'évaluation du Programme AIC, à partir desquelles le sondage a été mené pour les trois évaluations susmentionnées.

- **Revue de la littérature et des documents** – les documents ministériels pertinents, tels que les présentations au Conseil du Trésor, les rapports de SAC, les notes d'information et la correspondance, les présentations (y compris celles disponibles dans le cadre du 5^e Forum national et foire commerciale sur le logement des Premières Nations qui a eu lieu en 2022 et qui portait sur les questions d'infrastructure communautaire), ainsi que les principales études réalisées ou parrainées par les partenaires des Premières Nations, ont été examinés.
- **Analyse des données administratives et financières** – les données financières, de rendement et de suivi, les rapports d'étape et les dossiers de projet disponibles ont été analysés.
- **Entrevues avec des informateurs clés** – 32 entrevues (internes et externes) ont été réalisées auprès de 38 personnes provenant de quatre Premières Nations, de trois conseils tribaux, d'une organisation de services techniques des Premières Nations, de quatre organisations provinciales ou territoriales des Premières Nations et d'une organisation nationale des Premières Nations, par exemple l'Assemblée des Premières Nations (APN); au sein de SAC, 9 membres du personnel du programme de la RCN (y

compris la DGIC, la DGMOPIR et la DGSPNI), ainsi que 10 membres du personnel régional de l'ensemble des régions.

- **Sondage auprès des bénéficiaires de financement** – un sondage intégrant les trois programmes (c.-à-d. le Programme des installations d'enseignement, le Programme de logement dans les réserves et le Programme AIC) a été mené auprès de bénéficiaires volontaires de la communauté des Premières Nations. Ce sondage a ciblé un total de 1 098 invités dans 588 Premières Nations du Canada. Sur les 226 sondages remplis, 83 portaient sur le Programme AIC.
- **Groupes de discussion** – deux groupes de discussion ont été organisés pour les membres d'une communauté des Premières Nations : un en Alberta (dans une communauté de petite taille dans la zone 2); et l'autre en Ontario (dans une communauté de taille moyenne dans la zone 1).
- **Étude de cas** – une étude de cas sur la protection contre les incendies dans les communautés des Premières Nations a consisté en un examen de documents et des entrevues menées auprès de 28 informateurs clés, dont 15 membres du personnel du programme de SAC (national et régional) et 13 représentants externes de communautés et d'organisations des Premières Nations, tels que des chefs des services d'incendie, le Conseil national autochtone de la sécurité-incendie et l'Association des pompiers autochtones du Canada, la First Nations Emergency Services Society (Société des services d'urgences des Premières Nations) et l'Independent First Nations Alliance (Alliance des Premières Nations indépendantes).

3.3 Défis et limites

Les limites de l'interprétation des résultats du sondage, des entrevues et des groupes de discussion sont liées à la distribution des caractéristiques démographiques de l'échantillon. Bien que la représentation régionale ait été obtenue et que les données puissent illustrer les expériences de nombreuses Premières Nations et qu'elles soient communiquées avec confiance, elles ne sont pas nécessairement représentatives de toutes les communautés des Premières Nations du Canada.

- **Sondage** : le suivi étant limité ou impossible dans de nombreux cas, la taille de l'échantillon final a été réduite. Bien que la taille globale de l'échantillon soit demeurée suffisamment importante pour rendre compte des résultats, une région (la région de l'Atlantique) est sous-représentée dans les données finales.
- **Entrevues** : bien que des efforts aient été faits pour recueillir les commentaires de toutes les régions, les personnes contactées n'ont pas toutes répondu à l'invitation ou ont refusé de participer. Une représentation régionale a été obtenue pour le Programme AIC dans toutes les régions, à l'exception de la Saskatchewan et du Manitoba. De plus, certains répondants des Premières Nations occupaient leur poste depuis peu et ne connaissaient donc pas tous les aspects du programme, ce qui explique qu'ils n'étaient peut-être pas en mesure de rendre compte en toute confiance des expériences et des résultats de leurs communautés en ce qui concerne le programme au-delà de la période pendant laquelle ils occupaient leur poste actuel.
- **Groupes de discussion** : le recrutement des groupes de discussion composés de membres des communautés des Premières Nations et d'utilisateurs finaux des infrastructures a posé un problème de taille. Malgré tous les efforts déployés pour faire participer une soixantaine de communautés, seuls deux groupes de discussion ont été

organisés en Alberta (une communauté de petite taille dans la zone 2) et en Ontario (une communauté de taille moyenne dans la zone 1).

- **Données financières et administratives** : il a été très difficile d'obtenir des données financières et administratives à l'appui des constatations de l'évaluation. Malgré la facilité d'accès des rapports trimestriels sur les investissements ciblés dans l'infrastructure des Premières Nations publiés sur GCpédia¹¹, lorsqu'on a cherché à obtenir de l'information au-delà du nombre total de projets réalisés et du financement investi pour chaque bien, p. ex., les dépenses par type de projet, par sous-catégorie de projet, par zone et le nombre total de demandes de financement des bénéficiaires, etc., les données n'étaient pas bien remplies dans le SIGI, ce qui rendait leur utilisation difficile. De plus, comme les régions gèrent leur propre saisie de données dans le SIGI en fonction de l'information communiquée par les Premières Nations, la cohérence a également été soulevée comme un problème dans la manière dont certains champs et certaines catégories ont été interprétés dans les régions.

Étant donné que le Programme AIC couvre un large éventail de sous-actifs et d'initiatives, l'évaluation n'a pas pu porter sur chacun des domaines de manière approfondie, mais elle a permis de dégager des conclusions concernant des domaines particuliers, dans la mesure du possible.

3.4 Intégration de pratiques et de méthodes adaptées à la culture

Pour soutenir le mandat d'évaluation de SAC, qui est d'intégrer les principes d'élaboration conjointe et de mettre en œuvre des méthodes et des approches d'évaluation auprès des partenaires et des peuples autochtones qui sont davantage axées sur les visions du monde et les systèmes de connaissances autochtones, l'équipe d'évaluation a cherché, dans la mesure du possible, à intégrer des pratiques plus appropriées sur le plan culturel dans le processus d'évaluation, y compris :

- en mobilisant les principaux partenaires des Premières Nations à des étapes clés, y compris la planification de l'évaluation, les conclusions préliminaires et le rapport d'évaluation final;
- en collaborant avec les partenaires des Premières Nations pour finaliser l'approche et les instruments d'évaluation (c.-à-d. le guide d'entretien et le questionnaire du sondage) en tenant compte des points de vue des Autochtones sur les méthodes de collecte de données;
- en intégrant des cérémonies d'ouverture et de clôture et des narrations d'histoires dans certaines discussions de groupe et activités de mobilisation, le cas échéant;
- en communiquant les constatations et les résultats liés à l'évaluation avec les partenaires et les participants des Premières Nations en respectant le principe de réciprocité;
- en embauchant un cabinet de conseil spécialisé dans les approches et les méthodes d'évaluation autochtones pour soutenir la collecte de données avec les partenaires des Premières Nations et les représentants et membres de la communauté;
- en assurant une représentation suffisante des participants des Premières Nations lors de la collecte des données, où la majorité des personnes interrogées étaient des

¹¹ GCpédia : https://www.gcpedia.gc.ca/wiki/Archives_de_rapports

membres des communautés des Premières Nations, de l'administration, de l'organisation technique et des partenaires; et en effectuant un sondage ciblant uniquement les communautés des Premières Nations et en organisant des groupes de discussion auprès des membres des communautés des Premières Nations;

- en créant un comité consultatif des Premières Nations pour l'évaluation du Programme des installations d'enseignement, composé de représentants, notamment des chefs et des organisations techniques d'infrastructure des Premières Nations. Compte tenu des liens et des similitudes entre les évaluations d'infrastructures, les conseils pertinents du Comité sur la réalisation de l'évaluation et sur les méthodologies ont été utilisés pour éclairer l'évaluation du Programme AIC (le cas échéant);
- en utilisant un style plus narratif et des citations, au besoin, pour fournir des données qualitatives à l'appui des constatations de l'évaluation dans le but de transmettre les commentaires des communautés des Premières Nations.

4. CONSTATATIONS SUR LA PERTINENCE : RÉPONDRE AUX BESOINS D'INFRASTRUCTURES DES COMMUNAUTÉS DES PREMIÈRES NATIONS

L'évaluation a porté sur la mesure dans laquelle le Programme AIC a répondu aux besoins actuels et émergents des réserves en matière d'accès à des infrastructures communautaires fiables et durables dans les réserves. L'évaluation montre que l'ampleur des besoins actuels et futurs des autres infrastructures communautaires dépasse de loin le financement disponible. Même si le Programme AIC est considéré comme pertinent pour combler certaines lacunes en matière d'infrastructures communautaires, sa pertinence est limitée, car certains domaines essentiels relevant du Programme AIC n'ont pas été satisfaits pendant une période prolongée.

Quelques facteurs croissants ou émergents, notamment le taux de croissance de la population dans les réserves, les effets du changement climatique et de la COVID-19, ainsi que les besoins croissants de divers segments des communautés ont exercé une pression supplémentaire sur des ressources déjà limitées. La pandémie de COVID-19, en particulier, a mis en évidence la nécessité pour les communautés de se préparer aux situations d'urgence et au manque d'infrastructures communautaires pour faire face à de telles circonstances. En outre, le changement climatique a exercé une pression croissante sur les infrastructures communautaires ainsi que sur la nécessité d'accroître la résilience aux effets du changement climatique.

4.1 Assurer l'harmonisation avec les priorités du gouvernement du Canada

Première constatation : le Programme AIC s'harmonise avec les priorités de SAC et du gouvernement du Canada.

Selon un rapport du Conseil canadien pour les partenariats public-privé intitulé « Bridging the First Nations Infrastructure Gap » (en anglais seulement), le déficit d'infrastructure uniquement pour les Premières Nations vivant dans les réserves était estimé à 30 milliards de dollars en 2016. Ce déficit s'explique en partie par l'éloignement de certaines communautés, par une série de problèmes socioéconomiques, par des politiques de F et E obsolètes et à des décennies de sous-financement. De plus, les investissements actuels ne tiennent pas compte de la croissance démographique, du taux d'inflation et des besoins des communautés des Premières Nations¹².

Les activités menées au terme du Programme AIC s'harmonisent aux priorités du gouvernement du Canada visant à combler les lacunes en matière d'infrastructure dans les réserves. La lettre de mandat de 2021 du premier ministre à la ministre des Services aux Autochtones indiquait ce qui suit :

¹² « Comblent le déficit infrastructurel dans les communautés des Premières Nations du Canada par l'entremise des partenariats public-privé » (pppcouncil.ca) : www.pppcouncil.ca/Web/P3_Knowledge_Centre/Research/P3_s__Bridging_the_First_Nations_Infrastructure_Gap.aspx?WebsiteKey=712ad751-6689-4d4a-aa17-e9f993740a89

Pour parvenir à l'équité, vous continuerez à collaborer avec vos partenaires autochtones en travaillant ensemble pour combler les écarts socioéconomiques et améliorer l'accès à des services de haute qualité. Il s'agit notamment de poursuivre les travaux visant à éliminer tous les avis à long terme concernant la qualité de l'eau potable qui subsistent, et de combler les écarts en matière d'infrastructures d'ici 2030, en mettant l'accent sur la construction de logements durables et abordables »¹³.

Le Programme AIC contribue à la responsabilité essentielle de SAC en matière de gouvernance et de services de développement communautaire ainsi qu'au résultat ministériel « Les Autochtones disposent d'infrastructures fiables et durables ». Les domaines évalués du Programme AIC contribuent au résultat ministériel par l'intermédiaire des activités et des objectifs suivants :

- **systèmes énergétiques** – les communautés des Premières Nations ont la possibilité de mettre en œuvre des projets liés à l'efficacité énergétique ou à l'énergie propre;
- **atténuation structurelle** – les communautés des Premières Nations sont plus résistantes aux événements naturels dangereux;
- **installations culturelles et récréatives** – les communautés des Premières Nations disposent d'un lieu pour soutenir la langue, la culture et le bien-être;
- **routes et ponts** – les communautés des Premières Nations peuvent accéder aux services d'urgence et aux entreprises;
- **connectivité** – les communautés des Premières Nations disposent de l'infrastructure nécessaire pour accéder à une connexion Internet haute vitesse (configurée à 50/10 mégabits par seconde);
- **protection contre les incendies** – les communautés des Premières Nations sont dotées de moyens de lutte contre les incendies (p. ex., casernes de pompiers, équipement de lutte contre les incendies) et de plans de gestion des urgences mis à jour annuellement pour chacun des moyens suivants : systèmes d'approvisionnement en eau, systèmes de traitement des eaux usées, écoles et casernes de pompiers;
- **planification et perfectionnement des compétences** – les communautés des Premières Nations ont acquis une sensibilisation et une compréhension accrues en vue de renforcer leurs capacités et de se préparer à l'autodétermination grâce à la planification des communautés et des infrastructures;
- **mobilisation et validation de principe** – les communautés des Premières Nations sont habilitées à transférer la prestation de services par le biais de modèles de prestation d'infrastructures conçus pour refléter les priorités des Premières Nations grâce à des pratiques de gestion des décisions inclusives et réactives;

¹³ Extrait de : <https://www.pm.gc.ca/fr/lettres-de-mandat/2021/12/16/lettre-de-mandat-de-la-ministre-des-services-aux-autochtones-et>

- **Conseil national autochtone de la sécurité-incendie** – les communautés des Premières Nations ont une capacité accrue à améliorer la sécurité et la résilience des communautés.

4.2 Lacunes en matière d'infrastructures communautaires : besoins actuels et émergents

Pour que le Programme AIC soit pertinent, il doit aider les Premières Nations à combler leurs lacunes en matière d'infrastructures communautaires. Il est donc important de comprendre l'ampleur des besoins actuels et émergents en matière d'infrastructures communautaires afin de s'assurer que le Programme AIC contribue à répondre à ces besoins.

Deuxième constatation : les lacunes en matière d'infrastructures communautaires dans les réserves sont importantes et ne cessent de s'aggraver, une grande partie des actifs ayant plus de 30 ans et certains actifs arrivant à la fin de leur cycle de vie. Les communautés ont du mal à répondre à leurs besoins en matière d'infrastructures communautaires en raison de problèmes liés au financement, à la main-d'œuvre et aux capacités.

Une étude réalisée en 2021 par l'APN a révélé que la majorité des investissements dans les infrastructures des Premières Nations ont été réalisés entre les années 1980 et le début des années 2000, certains actifs datant d'avant 1940¹⁴. Les résultats de l'étude révèlent aussi que 18 % des infrastructures des réserves des Premières Nations sont en mauvais ou très mauvais état et arrivent en fin de vie. Cependant, l'état des infrastructures des Premières Nations varie en fonction de l'éloignement de la communauté. En moyenne, 15 % des infrastructures des communautés proches des centres urbains (c.-à-d. se trouvant en zone 1¹⁵) étaient en mauvais ou très mauvais état, tandis que 25 % des infrastructures des communautés éloignées et accessibles par voie aérienne (c.-à-d. se trouvant en zone 4¹⁶) étaient en mauvais ou très mauvais état.

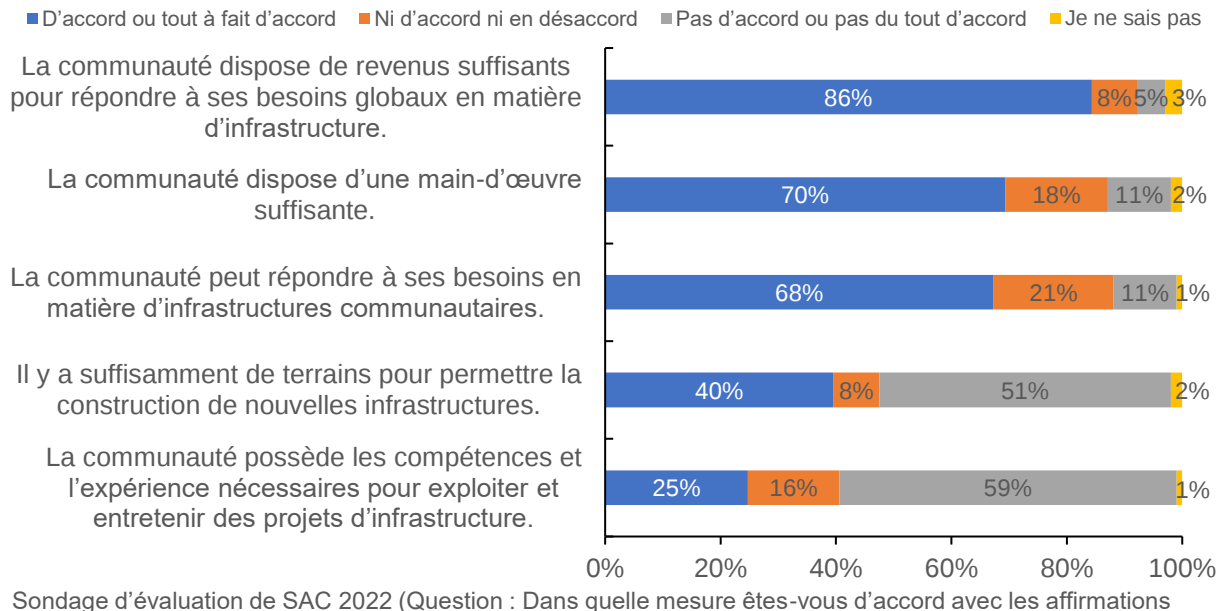
La majorité des répondants au sondage (86 %) ont indiqué que leur communauté ne disposait pas de revenus suffisants pour répondre à leurs besoins globaux en matière d'infrastructures et 68 % ont indiqué que leur communauté n'était pas en mesure de répondre à ses besoins en matière d'infrastructures. Bien que 59 % des répondants au sondage soient d'accord pour dire que leur communauté possède les compétences et l'expérience nécessaires pour exploiter et entretenir les projets d'infrastructure, il semble que de nombreuses communautés ne disposent pas d'une main-d'œuvre suffisante (70 % ne sont pas d'accord pour dire qu'il existe une main-d'œuvre suffisante au sein de leur communauté), ce qui suggère que ces communautés doivent compter sur des travailleurs externes pour construire et entretenir au moins une partie de leurs actifs d'infrastructure (figure 4.1).

¹⁴ Étude sur les besoins en biens des Premières Nations (2021). Assemblée des Premières Nations. Extrait de : <https://www.afn.ca/wp-content/uploads/2021/12/2.-21-12-06-National-Infrastructure-Assessment-Interim-Report-FR.pdf>

¹⁵ La zone 1 des communautés est située à moins de 50 km du centre de services le plus proche, accessible par route toute l'année.

¹⁶ La zone 4 regroupe les communautés qui n'ont pas d'accès routier à un centre de services tout au long de l'année.

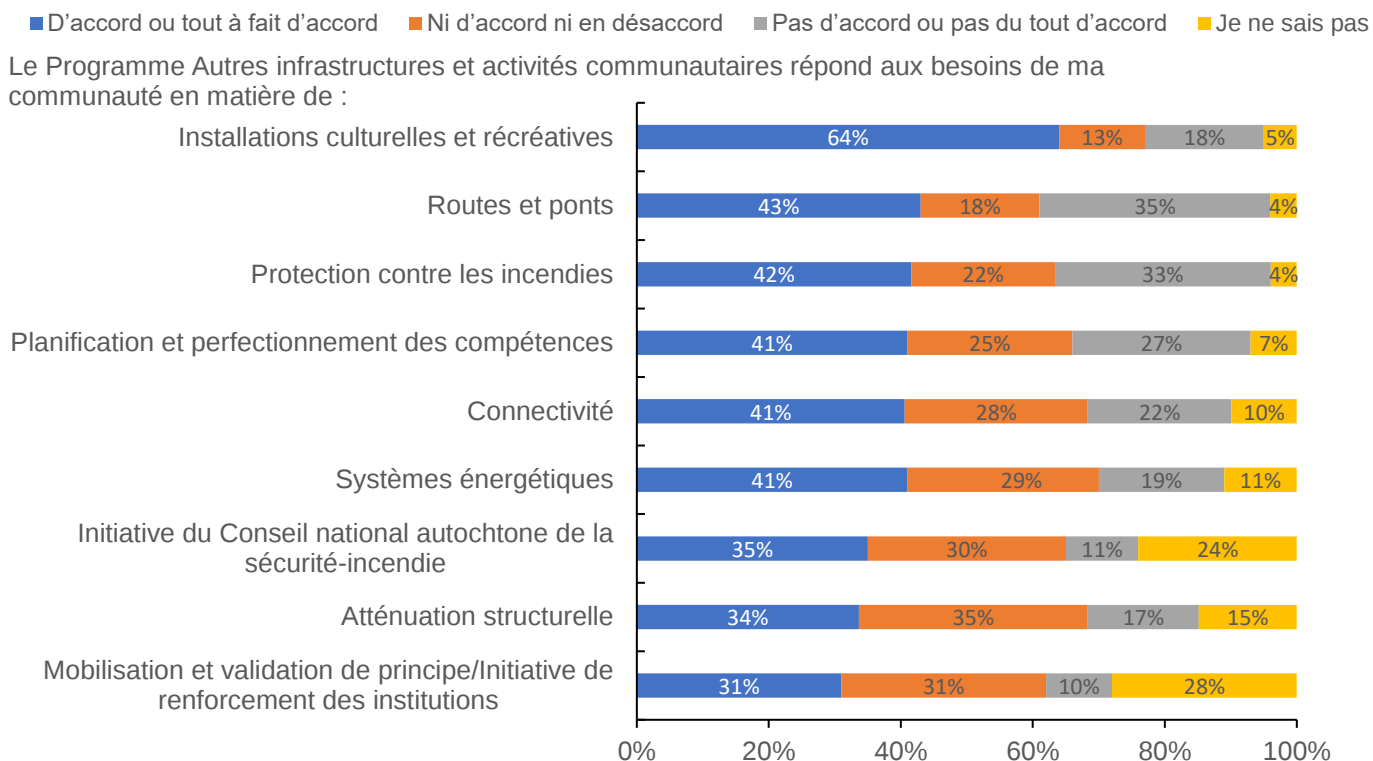
Figure 4.1 : Besoins actuels de la communauté



Troisième constatation : même si aucun des sous-actifs et aucune des initiatives du Programme AIC n'ont été en mesure de répondre entièrement aux besoins en matière d'infrastructures communautaires, certains domaines en particulier ont été indiqués, comme les routes et les ponts, la protection contre les incendies et les installations culturelles et récréatives.

Quant à la question de savoir si le Programme AIC répondait à leurs besoins en matière d'infrastructures communautaires, près de la moitié des répondants au sondage (48 %) se sont dit pas d'accord ou pas du tout d'accord, par rapport aux 17 % qui se sont déclarés d'accord ou tout à fait d'accord. Lorsque nous leur avons demandé si chacun des sous-actifs et chacune des initiatives ayant fait l'objet d'une évaluation dans le cadre du Programme AIC répondait particulièrement aux besoins de leur communauté, comme le montre la figure ci-dessous, l'infrastructure des installations culturelles et récréatives a été le plus souvent ciblée par les répondants comme un besoin non satisfait au sein de leur communauté (64 %). Plus de quatre répondants sur dix ont également indiqué que les besoins de leur communauté n'étaient pas satisfaits pour plusieurs autres actifs, notamment les routes et les ponts (43 %), la protection contre les incendies (42 %), la planification et le perfectionnement des compétences (41 %), la connectivité (41 %) et les systèmes énergétiques (41 %) (figure 4.2).

Figure 4.2 : Mesure dans laquelle le Programme AIC répond aux besoins de la communauté



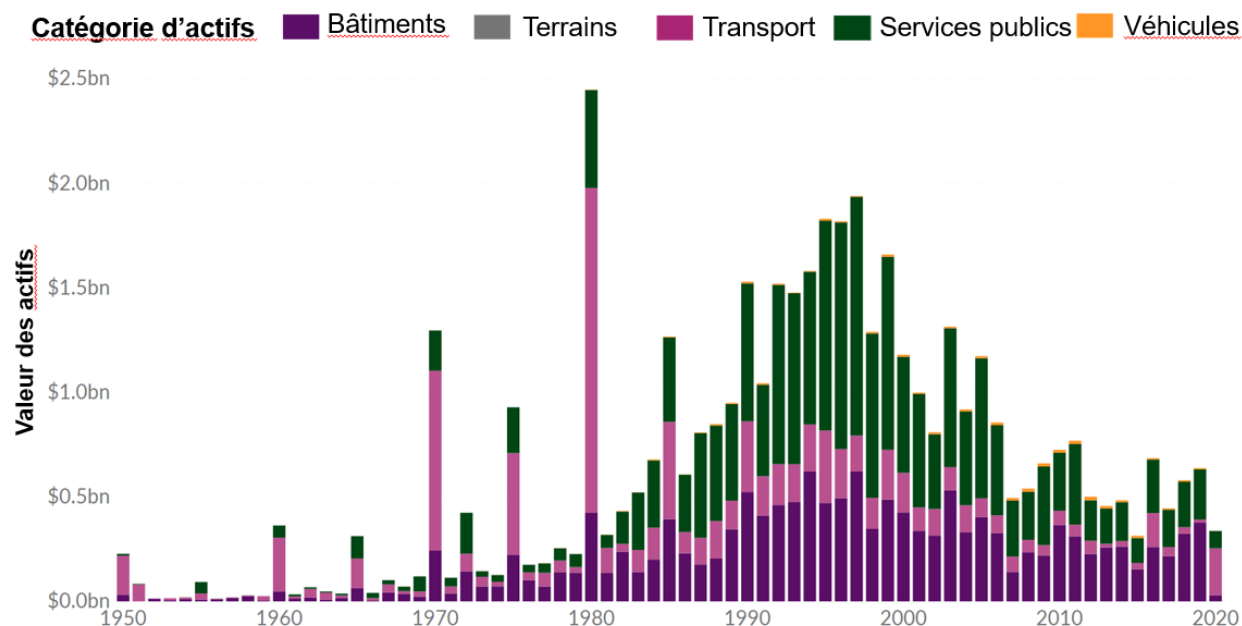
Sondage d'évaluation de SAC 2022 (Question : Dans quelle mesure êtes-vous d'accord avec les affirmations suivantes ? Répondants, n = 83.)

Routes et ponts

Les réponses au sondage ont été reprises par les personnes interrogées. Les communautés qui dépendent des routes d'hiver ont vu la saison hivernale se raccourcir et il est nécessaire de construire des routes plus permanentes. Les communautés accessibles par voie aérienne présentent des lacunes supplémentaires en matière d'infrastructures, car leurs pistes ne peuvent pas accueillir de gros avions et leurs systèmes radars sont inadéquats. Les limites de la taille des avions dues à l'absence d'infrastructures appropriées nuisent à l'acheminement du matériel et à la capacité de procéder à des évacuations communautaires.

Selon une étude nationale sur les besoins en actifs des Premières Nations réalisée en 2021 par l'APN, les derniers investissements importants dans les routes et les ponts des réserves ont été réalisés dans les années 1970 et 1980 (figure 4.3), ce qui montre que certains investissements principaux atteignent de 40 à 50 ans de service au cours de leur cycle de vie.

Figure 4.3 : Valeur des investissements dans les infrastructures dans les réserves par année



Bâtiments : installations communautaires

Terrains : ports/quais

Transport : routes/ponts

Services publics : eau, eaux usées, déchets solides, électricité (* dépenses les plus importantes au fil des ans).

Source : Étude nationale sur les besoins en actifs des Premières Nations effectuée par l'Assemblée des Premières Nations.

De plus, le graphique indique que la catégorie des actifs des services publics, comprenant l'eau, les eaux usées, les déchets solides et l'électricité, représente globalement les dépenses les plus importantes au fil des ans par rapport aux autres catégories. Cela fait écho à une observation formulée par la majorité des Premières Nations interrogées selon laquelle les priorités de leur communauté en matière d'approvisionnement en eau potable, d'installations de traitement des eaux usées et de logement signifiaient que les autres besoins en matière d'infrastructures communautaires n'étaient souvent pas satisfaits pendant des années, en particulier en ce qui concerne les grandes infrastructures publiques. Certaines ont indiqué que le manque de financement pour les routes, les ponts et les mesures d'atténuation structurelle est devenu un problème de sécurité, car ils pourraient s'effondrer en raison de leur détérioration.

Protection contre les incendies

De 2016-2017 à 2020-2021, SAC a fourni un total de 169,2 millions de dollars (services votés et financement temporaire) et une moyenne de 33,8 millions de dollars par an pour la protection contre les incendies (tableau 4.1), qui couvrent les domaines suivants :

- investissements en capital, par exemple camions de pompiers, casernes de pompiers;
- fonctionnement et entretien des investissements en capital;
- formation des pompiers.

De 2019-2020 à 2021-2022, SAC a également accordé un total de 6 597 900 \$ de financement à l'appui de la création du Bureau du commissaire autochtone aux incendies.

Tableau 4.1 : Dépenses de SAC pour la protection contre les incendies (sans compter la création du Bureau du commissaire autochtone aux incendies) par région de 2016-2017 à 2020-2021

Région	2016-2017	2017-2018	2018-2019	2019-2020	2020-2021	Total
Atl.	2 840 427,32	4 618 410,31	4 455 936,45	3 215 904,60	3 858 700,05	18 989 378,73
Qc	5 226 216,00	2 579 992,00	2 443 294,00	2 664 251,00	3 144 058,00	16 057 811,00
Ont.	9 347 473,00	11 175 547,00	6 884 517,40	6 215 695,00	5 962 619,00	39 585 851,40
Man.	6 803 633,49	6 858 124,00	4 648 812,17	4 116 825,73	4 084 904,00	26 512 299,39
Sask.	3 647 883,00	3 305 448,00	2 013 939,24	1 711 814,00	2 166 351,50	12 845 435,74
Alb.	14 407 517,85	5 758 150,08	3 544 388,20	1 821 478,00	4 501 235,00	30 032 769,13
C.-B.	3 627 587,00	8 499 400,00	5 399 263,00	3 412 889,00	1 728 856,00	22 667 995,00
Yn	230 354,00	286 212,53	143 828,04	141 973,92	108 456,61	910 825,10
AC	310 000,00	353 600,00	442 100,00	349 000,00	133 400,00	1 588 100,00
Total	46 441 091,66	43 434 883,92	29 976 078,50	23 649 831,25	25 688 580,16	169 190 465,49

Source : rapports financiers de SAC

En répartissant les 33,8 millions de dollars entre les 634 communautés des Premières Nations du Canada, si chaque communauté recevait un financement au cours d'une année donnée, elle ne recevrait que 53 000 dollars par an pour maintenir tous les aspects des services de protection contre les incendies. L'équipe d'évaluation n'a pas pu trouver d'étude de base complète déterminant l'ampleur des besoins en matière de protection contre les incendies dans les communautés des Premières Nations, mais les chefs des services d'incendie et les organisations techniques interrogés ont mentionné un manque de ressources financières pour assurer une protection efficace contre les incendies. Une étude menée par le Bureau du coroner en chef de l'Ontario sur les décès causés par les incendies au sein des Premières Nations de 2008 à 2017 révèle que « les Autochtones continuent de recevoir moins de services et moins de fonds, ce qui les expose à un risque accru de préjudice et en particulier, à un risque accru d'incendies mortels liés aux conditions de vie dans les réserves ».

Le Comité permanent des affaires autochtones et du Nord du gouvernement du Canada a présenté un rapport en juin 2018¹⁷ qui indique que les services d'incendie des Premières Nations souffrent de sous-financement et peinent à obtenir les ressources nécessaires pour protéger leurs communautés. Selon ce rapport, sans un financement adéquat de la protection contre les incendies, ils ont souvent du mal à acheter du nouvel équipement et à embaucher et à former de nouveaux pompiers. Les problèmes sont encore exacerbés dans les régions éloignées et semi-éloignées, où l'accès à la formation et à l'équipement est déjà limité. Dans le cadre de ce rapport, des membres de la communauté ont également déclaré que la formule de financement de SAC était dépassée et insuffisante pour toute communauté tentant d'offrir une formation à la protection contre les incendies aux bénévoles et aux membres de la communauté.

¹⁷ From the Ashes: Reimagining Fire Safety and Emergency Management in Indigenous Communities (Naître des cendres : réinventer la sécurité-incendie et la gestion des urgences dans les collectivités autochtones) <https://publications.gc.ca/site/fra/9.857986/publication.html>

Installations culturelles et récréatives

Selon les résultats du sondage, les installations culturelles et récréatives ont été classées au premier rang des installations ne répondant pas aux besoins de la communauté du Programme AIC, avec 64 %, soit bien plus que toutes les autres catégories de programmes AIC, dont le pourcentage varie de 31 % à 43 % (figure 4.2). Cette tendance peut être attribuée à la prise de conscience croissante et au besoin d'autodétermination des communautés. Plusieurs membres du personnel de SAC ont fait remarquer qu'en raison des budgets limités, le financement a tendance à miser sur les besoins urgents en infrastructures qui donnent la priorité à la santé et à la sécurité, au détriment d'autres besoins en infrastructures telles que les installations culturelles et récréatives, qui ont tendance à être sous financées.

Le besoin peut être démontré de manière plus approfondie selon les rapports de SAC. Au cours de la période évaluée, 217 projets d'infrastructures culturelles et récréatives, tels que des centres communautaires, des stations de radio, des terrains de sport, des terrains de jeux communautaires, des centres de jeunesse et des tonnelles de pow-wow, ont été financés, dont 201 ont été achevés et 16 sont en cours. Cela couvre moins d'un tiers des communautés des Premières Nations sur la période de cinq ans. De plus, si l'on examine les dépenses au cours de la même période (tableau 4.2), un total de 92,2 millions de dollars a été investi dans huit régions, ce qui représente une moyenne de 2,3 millions de dollars par région et par an, ce qui serait minime si l'on répartissait les dépenses entre les communautés des Premières Nations. Le tableau montre également que plusieurs régions n'ont réalisé aucun investissement dans ce domaine sur plusieurs années.

Tableau 4.2 : Investissements de SAC dans des projets culturels et récréatifs de 2016-2017 à 2020 2021

INVESTISSEMENTS PAR RÉGION						
Région	Dépenses (en millions de dollars)					
	2016-2017	2017-2018	2018-2019	2019-2020	2020-2021 (T4)	Total
Atl.	3,9	0,5	0	0	0	4,4
Qc	10,8	0,8	0	0	0	11,6
Ont.	1,4	1,4	0	0,5	0	3,3
Man.	6,8	11,6	5,4	1,0	1,7	26,5
Sask.	13,7	0,8	0	0	0	14,5
Alb.	5,1	1,0	0,3	0,9	2,2	9,5
C.-B.	6,0	12,0	1,7	1,8	0	21,4
Yn	0	0	0	0	0	0
AC	0,9	0	0	0	0	0,9
Total	48,7	28,2	7,3	4,1	3,8	92,2

Source : Carte de pointage des résultats et des prestations de SAC en date du 31 mars 2021¹⁸

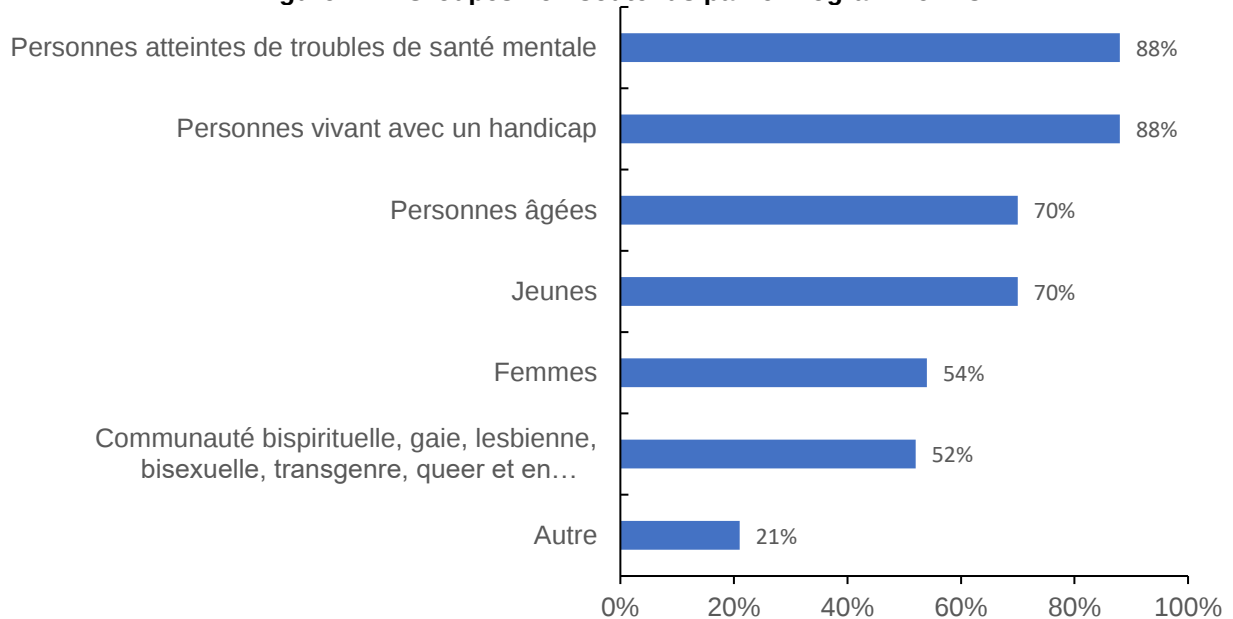
Quatrième constatation : les communautés des Premières Nations ont de plus en plus besoin de résoudre les problèmes d'accessibilité des infrastructures communautaires et d'autres segments diversifiés de leur population, notamment les personnes atteintes de troubles de santé mentale, de handicaps, les jeunes et les aînés.

Plusieurs personnes interrogées au sein des Premières Nations ont indiqué qu'il fallait améliorer l'accessibilité aux bâtiments et aux autres biens de la communauté, comme l'accessibilité aux fauteuils roulants dans les bâtiments communautaires, les installations récréatives, les trottoirs et l'éclairage des voies publiques, ainsi que l'amélioration des systèmes de chauffage, de ventilation et de climatisation. Quelques-unes ont indiqué que leurs demandes de financement pour de tels projets n'aboutissaient pas en raison de fonds limités, et qu'elles cherchaient à répondre à ces besoins par des sources de financement propres ou à l'aide d'autres sources de financement. D'autres ont souligné la nécessité de disposer d'un espace adéquat pour les programmes sociaux (p. ex., pour les jeunes, les aînés et les personnes ayant des besoins particuliers) et d'installations telles que des abris d'urgence et des refuges pour les sans-abris, ainsi que des lieux sûrs pour les personnes fuyant la violence familiale.

Ces résultats reflètent ceux des répondants au sondage, dont 41 % ont indiqué que le Programme AIC ne servait pas les divers segments de la population de leur communauté, par rapport aux 16 % qui ont répondu le contraire. Les groupes les plus fréquemment mentionnés par les répondants, qui estimaient ne pas être desservis par le Programme AIC, comprenaient les personnes atteintes de troubles de santé mentale et les personnes vivant avec un handicap. Parmi les autres groupes mentionnés figurent les enfants et les utilisateurs du territoire (chasseurs et trappeurs) (figure 4.4).

¹⁸ culture_and_recreation_score_card.pdf (gcpedia.gc.ca) :
www.gcpedia.gc.ca/gcwiki/images/e/ed/culture_and_recreation_score_card.pdf

Figure 4.4 : Groupes non soutenus par le Programme AIC



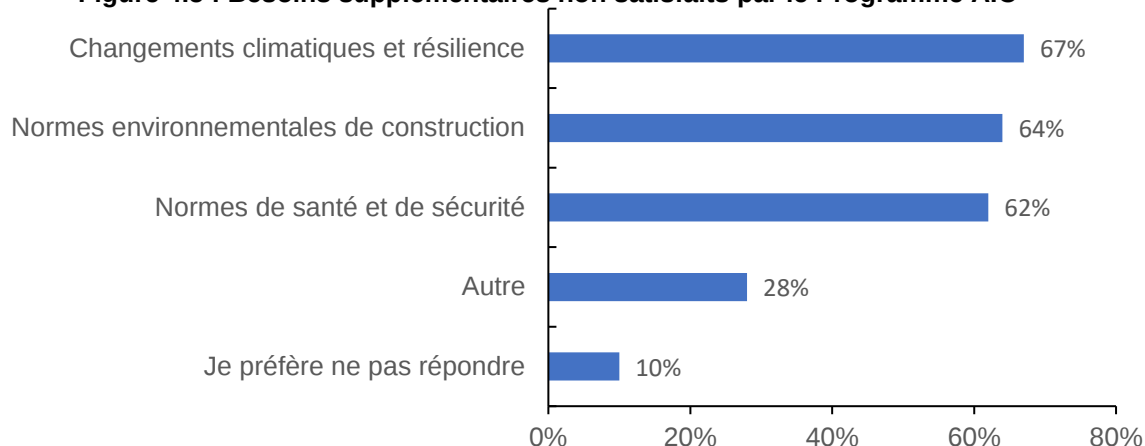
Enquête d'évaluation de SAC 2022 (Question : Parmi les groupes suivants, lequel n'est pas desservi de manière adéquate par le Programme AIC? Question posée à ceux qui n'étaient pas d'accord ou pas du tout d'accord avec l'affirmation selon laquelle le Programme AIC dessert divers segments de la population de la communauté. Les réponses multiples sont autorisées. Répondants, n = 33.)

Selon le personnel de SAC, répondre aux besoins de segments particuliers de la population n'a pas été une considération primordiale, car le Programme AIC a été conçu comme étant universel et s'appliquant à tous les résidents de la communauté; cependant, les codes et les normes ont été adaptés dans de nombreuses communautés des Premières Nations afin de garantir que les personnes handicapées aient accès aux bâtiments communautaires, mais ces efforts semblent être modestes en raison du manque de fonds disponibles. En outre, il n'y a pas eu d'analyse de la satisfaction des besoins des diverses populations dans les communautés des Premières Nations.

Cinquième constatation : le changement climatique a des répercussions de plus en plus importantes et négatives sur les infrastructures des communautés. Cependant, il n'existe actuellement aucune approche centralisée en matière de planification et de conception qui prenne en compte la résilience des infrastructures afin d'aborder et d'atténuer ces répercussions sur les communautés.

La plupart des répondants au sondage ont indiqué que les éléments suivants n'étaient pas pris en compte par le Programme AIC : le changement climatique et la résilience (67 %), les normes environnementales de construction (64 %) et les normes en matière de santé et de sécurité (62 %). La capacité de l'infrastructure à répondre à la croissance de la communauté, la préparation aux situations d'urgence ainsi que les programmes d'énergie renouvelable ou de rechange figurent parmi les « autres » besoins non satisfaits mentionnés par 28 % des répondants au sondage (figure 4.5).

Figure 4.5 : Besoins supplémentaires non satisfaits par le Programme AIC



Enquête d'évaluation de SAC 2022 (Question : Parmi les besoins d'infrastructure suivants, quels sont ceux qui ne sont pas pris en compte par le Programme AIC? Question posée à ceux qui n'étaient pas d'accord ou pas du tout d'accord avec l'affirmation selon laquelle les AIC répondent aux besoins de la communauté. Les réponses multiples sont autorisées. Répondants, n = 39.)

Le niveau de connaissance et d'expérience des effets du changement climatique varie d'un bout à l'autre du pays, les effets les plus marqués étant observés dans les provinces de l'ouest et les communautés éloignées du Nord. Dans l'ensemble du pays, les effets du changement climatique subis par les communautés des Premières Nations et mentionnés par les répondants comprennent les incendies de forêt, les inondations, l'érosion des berges, la fonte du pergélisol, les canicules et les changements zoonotiques (c.-à-d. les tiques et la maladie de Lyme, les moustiques et le virus du Nil).

De nombreuses personnes interrogées ont indiqué que les dommages causés aux infrastructures par les récentes catastrophes naturelles liées au changement climatique (p. ex., incendies, inondations, raccourcissement de la saison des routes de glace, problèmes de drainage, érosion et glissements de terrain) ont eu une incidence sur les infrastructures telles que les routes, la protection contre les incendies et l'atténuation structurelle. La réparation des dommages causés par des événements météorologiques prend plus de temps et d'argent, en partie à cause du retard dans l'approvisionnement et de l'augmentation des coûts de ces matériaux, mais aussi parce que les dommages sont de plus en plus graves. Elles ont indiqué la nécessité de mieux planifier le changement climatique et d'intégrer ces considérations dans les nouveaux projets d'infrastructure afin de mieux protéger les infrastructures existantes.

Les communautés éloignées ont été ciblées par certains répondants comme étant particulièrement vulnérables aux catastrophes naturelles liées au changement climatique, en raison de leur éloignement et de l'absence d'infrastructures suffisantes dans ces communautés. Par exemple, l'absence de routes praticables en tout temps et la taille des aéroports réduisent le temps de réaction pour faire venir les intervenants d'urgence ou évacuer les membres de la communauté. Une mauvaise connectivité entrave la façon dont une communauté est informée des menaces en cours et des protocoles ou des procédures d'urgence. Non seulement le changement climatique réduit le cycle de vie des actifs, mais il a également une incidence sur les nouvelles constructions. Alors que les normes de construction évoluent pour répondre aux changements climatiques (pour assurer la résilience climatique), les répondants ont noté que

les budgets de financement n'ont pas suffisamment augmenté pour tenir compte de ces coûts plus élevés. Les zones touchées par les inondations et les incendies nécessitent une préparation plus poussée pour préparer le terrain à la construction, ce qui requiert un financement distinct.

Les répondants de SAC ont indiqué que SAC n'a pas d'approche centralisée pour traiter des conséquences du changement climatique sur les réserves. Ils ont également noté le manque d'harmonisation entre SAC et les programmes de financement de l'efficacité énergétique existants d'autres organismes fédéraux, des provinces et des services publics. De nombreux répondants des Premières Nations et des gouvernements ont déclaré que les plans communautaires doivent tenir compte de la résilience des infrastructures et inclure l'efficacité énergétique dans la conception, la construction et la rénovation des infrastructures communautaires.

Certains répondants des Premières Nations ont déclaré qu'il était possible d'en faire plus pour accroître la résilience de leurs communautés face au changement climatique et ont fait part de certaines limites dans leurs tentatives. Quelques-uns ont indiqué qu'ils avaient eu du mal à obtenir des fonds pour résoudre les problèmes d'atténuation des crises, tels que l'amélioration des ponceaux et des fossés pour protéger leur communauté contre les inondations; d'autres ont noté que le manque de fonds pour acquérir et entretenir les véhicules et les équipements d'urgence réduisait la capacité de leur communauté à lutter contre les catastrophes climatiques; certains ont envisagé d'investir dans l'énergie éolienne et solaire, mais n'ont pas réussi à faire financer de tels projets, ce qui a eu pour conséquence que les communautés les plus éloignées continuent de dépendre de génératrices à moteur diesel : la dépendance au diesel a également une incidence directe sur l'environnement local, contribuant ainsi aux problèmes liés au changement climatique.¹⁹

4.3 Défis actuels et émergents

Les défis actuels et émergents qui empêchent les communautés des Premières Nations de répondre à leurs autres besoins en matière d'infrastructures communautaires comprennent le montant du financement disponible, la capacité à gérer les infrastructures, l'augmentation des coûts de construction et la disponibilité d'une main-d'œuvre qualifiée ainsi que l'incidence de la pandémie de COVID-19.

Sixième constatation : les infrastructures communautaires des Premières Nations n'ont pas reçu suffisamment de financement depuis des années et certains actifs n'ont pas été financés pendant de longues périodes pour répondre à des besoins plus urgents en matière de santé et de sécurité. Cela a également influencé leur capacité à entretenir les installations et à mobiliser des fonds pour le logement.

Selon une étude récente de l'APN, il faudrait investir plus de 80 milliards de dollars en capital (pour le renouvellement, la croissance et les mises à niveau) ainsi que dans le F et E (pour les actifs existants et la nouvelle croissance) pour les infrastructures au cours des 20 prochaines

¹⁹ Pour l'instant et jusqu'à ce qu'elles puissent être connectées au réseau, les collectivités éloignées dépendent de la production de diesel pour l'énergie et le chauffage, en raison de problèmes de sécurité. Les communautés peuvent réduire leur consommation de diesel en recourant à des systèmes d'énergie renouvelable.

années²⁰. La différence est importante par rapport aux dépenses du Programme AIC, qui s'élevaient à 2,64 milliards de dollars de 2016-2017 à 2020-2021.

La majorité des répondants des Premières Nations ont fait état de difficultés à obtenir des fonds pour les routes et les ponts, l'atténuation structurelle, la protection contre les incendies et les installations culturelles et récréatives, car les routes, les ponts et l'atténuation structurelle sont très coûteux et le financement du Programme AIC ne peut pas être entièrement consacré à ces types de projets. Certains répondants ont indiqué qu'ils avaient du mal à obtenir un financement pour améliorer le drainage dans les fossés, les caniveaux et pour d'autres problèmes liés au système pluvial, ou pour améliorer l'accessibilité aux zones et aux bâtiments communautaires.

De plus, nombre d'entre eux ont précisé que le financement reçu pour le fonctionnement et l'entretien des infrastructures ne couvrirait que 50 % ou moins de leurs coûts, ce qui a eu une incidence sur l'entretien de biens essentiels tels que les casernes de pompiers en mauvais état. D'autres répondants des Premières Nations ont fait remarquer que le manque de financement des infrastructures a des effets d'entraînement. Par exemple, ils ne peuvent pas mobiliser des fonds pour le logement parce qu'ils ne reçoivent pas de fonds pour construire les routes ou pour amener l'eau, les infrastructures d'égout et l'électricité jusqu'aux terrains, ce qui aggrave leur déficit de logement.

Septième constatation : la capacité continue d'être un défi, en particulier dans les petites Premières Nations qui ont du mal à planifier et à développer l'infrastructure communautaire.

Les communautés des Premières Nations, en particulier les plus petites, n'ont pas la capacité de planifier, de cibler ou de développer leurs installations et infrastructures communautaires. Certaines communautés ne font pas le meilleur usage de leur PIIPN, peut-être parce qu'il existe des besoins plus prioritaires au sein de la communauté ou en raison d'un manque de collaboration entre les responsables de l'infrastructure communautaire et ceux qui mettent à jour le PIIPN. Même si les organisations de services techniques des Premières Nations aident les communautés à accomplir ces tâches, elles soulignent que la communauté doit s'adresser à elles pour obtenir de l'aide. Certaines personnes interrogées au sein des communautés ont fait remarquer qu'en raison du manque de personnel pour gérer leurs installations communautaires, il n'y a pas de temps ni de ressources pour planifier ou élaborer des projets.

Les personnes interrogées, toutes catégories confondues (communautés, organisations et gouvernement), ont fait remarquer que de nombreuses Premières Nations de plus petite taille sont également désavantagées lorsqu'elles doivent concourir pour des projets fondés sur des propositions, car elles n'ont souvent pas la capacité de créer des propositions solides au sein de leur communauté et n'ont pas les fonds nécessaires pour embaucher des experts-conseils externes pour élaborer leurs propositions. Ces répondants ont indiqué que les processus de financement des infrastructures favorisent la rédaction de propositions solides au détriment des besoins des communautés, ce qui perpétue les mauvaises conditions socioéconomiques des

²⁰ Estimations tenant compte de la croissance démographique et des améliorations nécessaires pour répondre aux nouvelles exigences réglementaires. Étude des besoins d'investissements des Premières Nations (décembre 2021). Assemblée extraordinaire des chefs, Assemblée des Premières Nations. Extrait de : <https://www.afn.ca/wp-content/uploads/2021/12/2.-21-12-06-National-Infrastructure-Assessment-Interim-Report-FR.pdf>

communautés à faible capacité. Le personnel de SAC a noté que le perfectionnement des capacités devrait être promu comme un domaine de financement plus prioritaire en raison de son rôle essentiel dans les communautés. Les organisations des Premières Nations ont déclaré que le personnel doit recevoir un salaire concurrentiel pour maintenir une forte capacité dans les communautés.

Huitième constatation : la COVID-19 a non seulement posé des problèmes supplémentaires dans la mise en œuvre des projets d'infrastructure et mis en évidence le manque d'infrastructures communautaires, mais elle a exacerbé d'autres problèmes existants liés aux coûts de construction et à la main-d'œuvre qualifiée au sein de la communauté.

Les répondants au sondage ont détaillé l'incidence de la pandémie de COVID-19 sur leur communauté : 59 % d'entre eux ont indiqué que la pandémie avait eu une incidence importante sur leur communauté et 30 % ont déclaré que la pandémie avait eu une incidence modérée sur leur communauté. Les personnes interrogées et les répondants au sondage ont identifié plusieurs répercussions de la pandémie de COVID-19 sur les infrastructures de leurs communautés, y compris :

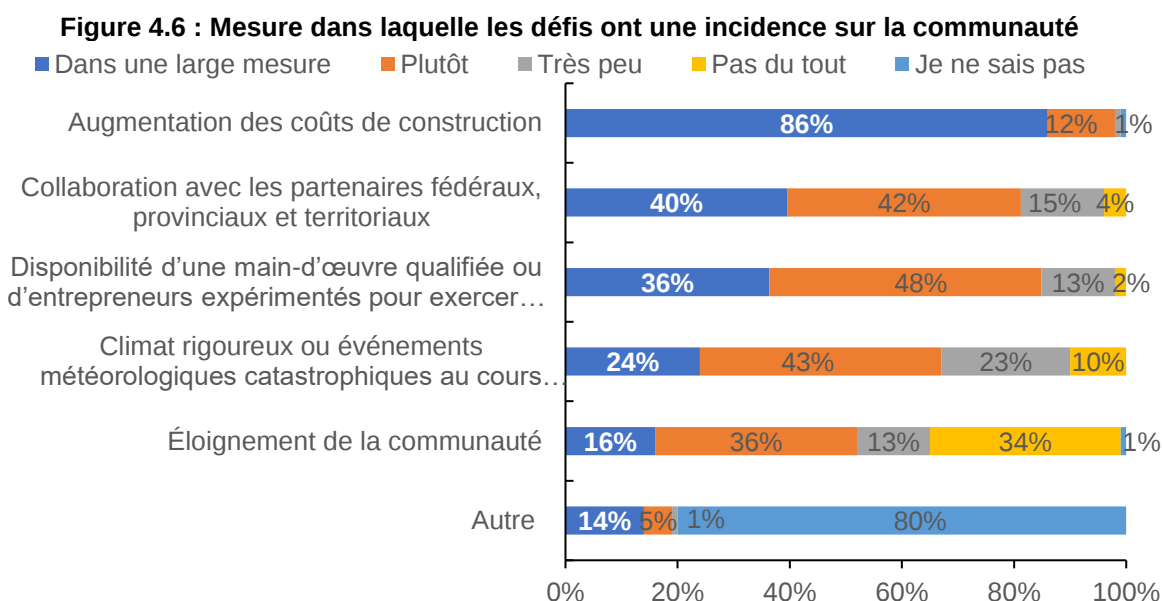
- des retards dans les projets de construction en raison d'une pénurie de travailleurs et de problèmes liés à la chaîne d'approvisionnement;
- une augmentation du coût des matériaux qui a entraîné des déficits pour les appels d'offres et les budgets d'avant la COVID-19;
- un report des travaux sur le terrain (p. ex., inspections) et de l'entretien des installations ou des infrastructures en raison du manque de personnel et de fournitures et de l'accent mis sur les seuls services essentiels;
- un retard dans la planification des projets et des stratégies en raison du décret ordonnant de rester à domicile et de l'importance accordée à la fourniture des services essentiels.

La COVID-19 a également eu une incidence directe sur la mise en œuvre du Programme AIC, notamment l'inflation des coûts, les retards dans les projets et l'arrêt des travaux en cas de fermeture des communautés. Plusieurs raisons expliquent la hausse des coûts liés aux projets d'infrastructure au cours de la pandémie de COVID-19. À cause des exigences d'isolement, certaines communautés ont dû financer des camps de travailleurs pour assurer la réalisation de projets urgents. Les problèmes liés aux chaînes d'approvisionnement ont eu une incidence sur la disponibilité des matériaux, ce qui a entraîné une augmentation de leurs coûts. Les retards du projet sont dus à la disponibilité des matériaux, à la difficulté d'accès à la main-d'œuvre et à l'impossibilité d'accéder aux communautés fermées. D'autres répondants ont noté une réduction de la collaboration entre les Premières Nations et le personnel de SAC, car ils ne pouvaient plus se rencontrer en personne et la mauvaise connectivité chez certaines Premières Nations limitait leur capacité à se rencontrer virtuellement.

De nombreux répondants ont fait remarquer que la pandémie avait mis en évidence le manque d'installations communautaires. Par exemple, de nombreuses communautés ne disposent pas d'hôpitaux et doivent utiliser les écoles et les centres communautaires pour traiter les personnes atteintes de la COVID-19 ou pour évacuer celles-ci vers des communautés non

autochtones. En outre, les communautés n'ont pas les moyens de soutenir leurs travailleurs de première ligne. Par conséquent, les travailleurs de première ligne chargés d'aider les communautés ont introduit la COVID-19 au sein des communautés. Les unités d'isolement temporaires telles que les tentes qui ont été montées n'étaient pas adaptées au climat hivernal et les structures plus permanentes qui ont été installées ne pouvaient pas être réutilisées lorsqu'elles n'étaient plus nécessaires pour l'isolement. Plusieurs répondants ont demandé une meilleure planification d'urgence dans les communautés des Premières Nations et leur participation à la planification régionale des urgences afin de mieux coordonner la réponse des communautés locales.

L'augmentation des coûts de construction a été un défi signalé par 98 % des répondants au sondage (entre les trois programmes), 86 % d'entre eux indiquant avoir été grandement touchés et 12 % ayant été quelque peu touchés. Un autre défi communautaire important est la pénurie de main-d'œuvre qualifiée ou d'entrepreneurs expérimentés au sein de la communauté (36 % des répondants au sondage ont indiqué que cette pénurie les touchait grandement et 48 % ont indiqué qu'elle les touchait quelque peu) (figure 4.6).



Sondage d'évaluation de SAC 2022 (Question : Dans quelle mesure chacun des éléments suivants présente-t-il des défis dans votre communauté? Répondants, n = 83.)

5. CONSTATATIONS SUR L'EFFICACITÉ : FOURNIR DE MEILLEURS SERVICES ET COMBLER LES LACUNES EN MATIÈRE D'INFRASTRUCTURES

L'évaluation a porté sur la mesure dans laquelle le Programme AIC a permis d'aider efficacement les communautés des Premières Nations à construire et à moderniser les infrastructures dans leurs communautés, à perfectionner la capacité de planifier et de gérer l'infrastructure communautaire et à entretenir les actifs financés par SAC. L'évaluation a également porté sur l'efficacité de l'approche de financement, de la supervision et du soutien à la mise en œuvre du programme, y compris le processus du PIIPN.

Les résultats de l'évaluation révèlent que le Programme AIC a mis en œuvre de nombreux projets pour les communautés des Premières Nations et a contribué à répondre aux besoins et à combler les lacunes en matière d'infrastructures dans les réserves. La fiabilité et la durabilité de ces infrastructures communautaires n'ont cependant pas toujours pu être assurées en raison de contraintes de financement et de la conception du programme. De plus, les objectifs primordiaux du PIE, à savoir maximiser le cycle de vie des actifs, atténuer les risques pour la santé et la sécurité et veiller à ce que les actifs soient conformes aux codes et aux normes applicables, n'ont pas été pleinement atteints.

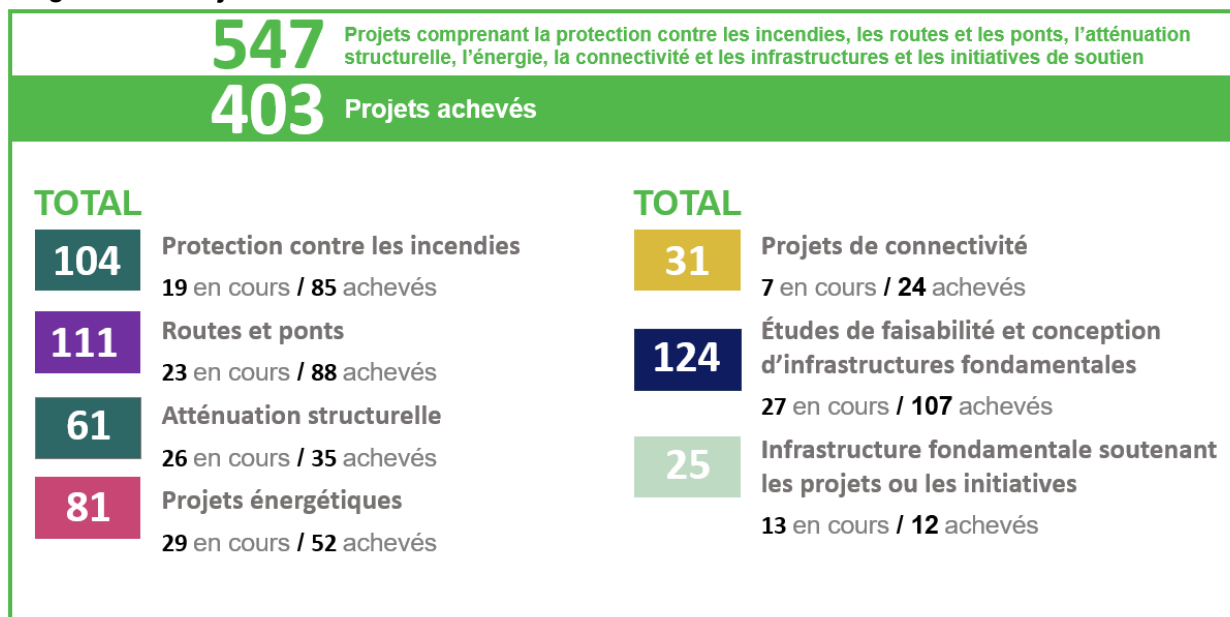
5.1 Atteinte des résultats

Neuvième constatation : le Programme AIC a permis de réaliser de nombreux projets d'infrastructure communautaire et a contribué à combler certaines lacunes en matière d'infrastructure dans les communautés des Premières Nations.

Les données de SAC relatives aux composantes évaluées du Programme AIC, c'est-à-dire les sept catégories de sous-actifs et les deux initiatives, ont été rapportées sous deux catégories : 1) les infrastructures fondamentales et 2) la culture et les loisirs. Les résultats concernant la culture et les loisirs ont été illustrés à la section 4.2 « Lacunes en matière d'infrastructures communautaires : besoins actuels et émergents ». La catégorie des infrastructures fondamentales couvre la protection contre les incendies, les routes et les ponts, l'atténuation structurelle, l'énergie, la connectivité et d'autres initiatives du Programme AIC.

Selon les rapports de SAC, de 2016 à mars 2021, SAC a investi 566 millions de dollars en financement ciblé pour 547 projets fondamentaux du Programme AIC dans les réserves de l'ensemble du Canada. Parmi ces projets, 403 sont achevés. On estime que ces investissements profitent à 495 communautés des Premières Nations desservant environ 422 000 personnes. La répartition des projets particuliers entre les catégories de sous actifs et les dépenses régionales est présentée respectivement dans la figure 5.1 ainsi que dans le tableau 5.1.

Figure 5.1 : Projets d'infrastructures communautaires fondamentales de 2016-2017 à 2020-2021



Source : Carte de pointage des résultats et de la mise en œuvre des investissements ciblés pour l'infrastructure fondamentale de SAC

Tableau 5.1 : Investissements dans les infrastructures communautaires par région de 2016-2017 à 2020-2021

INVESTISSEMENTS PAR RÉGION						
Région	Dépenses (en millions de dollars)					
	2016-2017	2017-2018	2018-2019	2019-2020	2020-2021 (T4)	Total
Atl.	9,0	7,8	9,2	7,8	6,2	40,0
Qc	9,9	17,7	6,9	6,3	8,0	48,8
Ont.	9,6	53,8	11,8	18,9	11,5	105,6
Man.	31,5	49,0	24,1	7,7	10,4	122,7
Sask.	11,3	14,1	3,9	13,1	9,2	51,5
Alb.	37,1	25,2	4,0	6,8	7,2	80,2
C.-B.	32,2	34,9	19,1	15,3	7,0	99,6
Yn	2,6	8,7	0,6	0,5	0,5	12,8
T.N.-O.	0	0	0	0	4,0	4,0
AC	0	1,0	0	0	0	1,0
Total	134,1	212,2	79,5	76,5	64,0	566,2

Source : Carte de pointage des résultats et des prestations de SAC en date du 31 mars 2021²¹

Toutefois, plus de la moitié (52 %) des répondants au sondage n'étaient pas d'accord avec l'affirmation selon laquelle le Programme AIC avait contribué à combler les lacunes en matière d'infrastructure communautaire dans leur communauté. Des sentiments similaires ont été exprimés par les répondants au sujet des besoins particuliers en matière d'infrastructures communautaires ciblés dans la figure 5.2. Les autres lacunes en matière d'infrastructures communautaires mentionnées par les répondants au sondage comprennent : le vieillissement des infrastructures; les besoins en capitaux qui n'ont pas été satisfaits au cours des cinq dernières années; la prise en compte de l'éloignement ou de l'emplacement rural de la communauté; et des décennies de financement inadéquat conduisant à des problèmes d'infrastructures majeurs tels que l'entretien des routes et la protection contre les incendies.

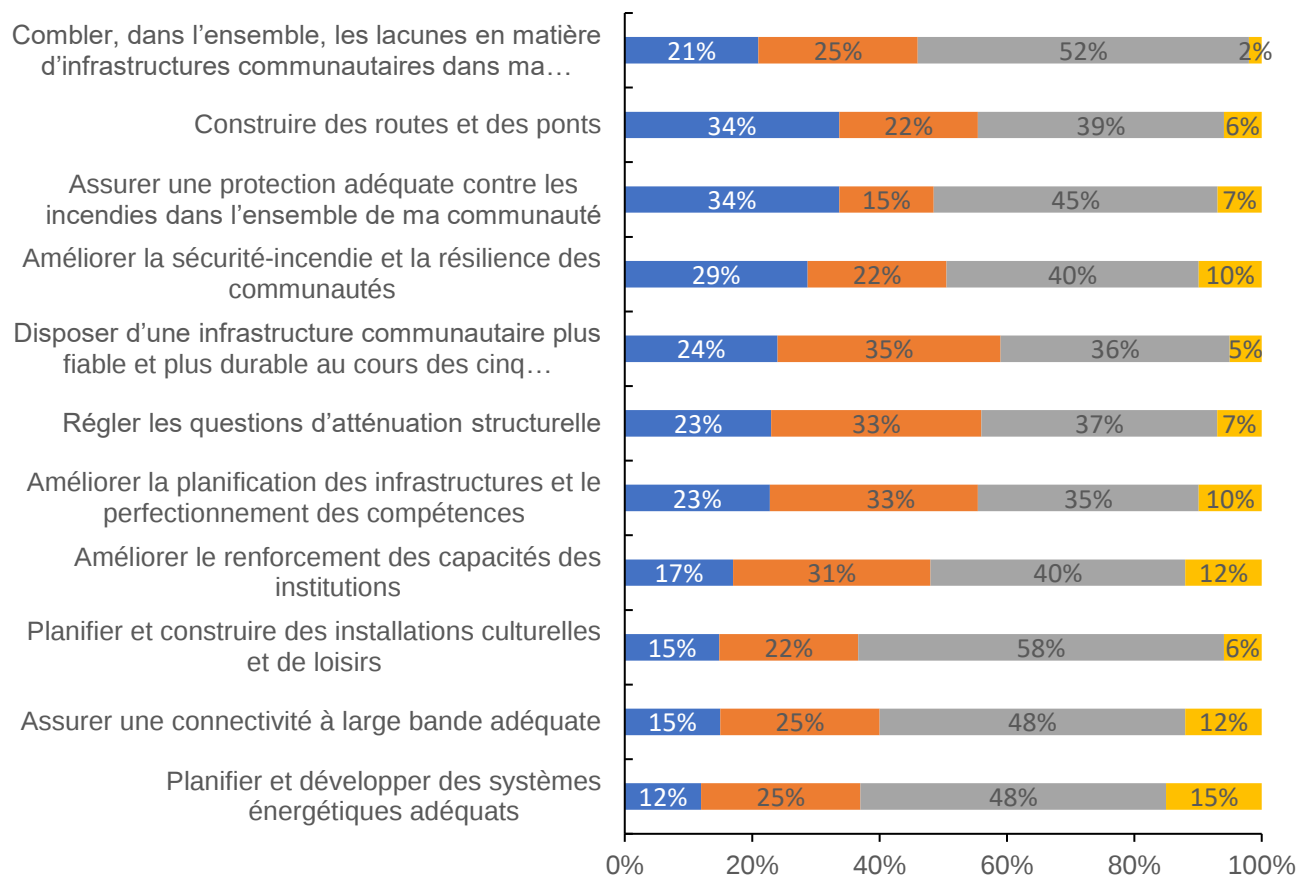
Les personnes interrogées au sein des Premières Nations ont également fait remarquer qu'un financement inadéquat ne leur permettait pas de répondre efficacement aux besoins des différents segments de leur population, comme la mise en place de trottoirs et de rampes d'accès pour les fauteuils roulants dans les bâtiments de la communauté. De nombreux répondants des Premières Nations ont indiqué que pour financer la plupart des projets d'infrastructure communautaire et d'activités connexes, ils envisageaient de combiner le financement du Programme AIC avec d'autres sources de financement, comme d'autres programmes, des revenus propres et des partenariats. Ce point de vue a été partagé par le personnel de SAC : « Le drainage et l'atténuation structurelle sont très coûteux. Certains projets s'élèvent à 20 millions de dollars, mais la région ne reçoit qu'un million par an. » [Traduction]

²¹ culture_et_recreation_score_CARD.pdf (gcpedia.gc.ca) :
www.gcpedia.gc.ca/gcwiki/images/e/ed/culture_and_recreation_score_card.pdf

Figure 5.2 : Accord sur l'étendue de l'aide apportée à la communauté par le Programme AIC

■ D'accord ou tout à fait d'accord ■ Ni d'accord ni en désaccord ■ Pas d'accord ou pas du tout d'accord ■ Je ne sais pas

Le programme Autres infrastructures et activités communautaires aide ma communauté à :



Enquête d'évaluation de SAC 2022 (Question : Dans quelle mesure êtes-vous d'accord avec les affirmations suivantes concernant la façon dont le Programme AIC aide votre communauté? Répondants, n = 83.)

Dixième constatation : bien que la satisfaction globale à l'égard du Programme AIC soit faible, beaucoup considèrent que la qualité des services offerts par SAC dans le cadre de celui-ci s'est améliorée au cours des cinq dernières années. Certaines améliorations en matière de perfectionnement des capacités, de mobilisation communautaire, d'énergie de rechange et de connectivité ont été signalées pour certaines communautés.

Selon les résultats du sondage, 23 % des répondants sont satisfaits du Programme AIC, par rapport aux 39 % qui en sont insatisfaits. Les motifs d'insatisfaction sont notamment le manque de capacité, de financement et de soutien pour répondre aux besoins en matière d'infrastructures communautaires et aux exigences de conformité aux codes imposés par la loi. Les motifs de la satisfaction à l'égard du Programme AIC comprennent la reconnaissance du

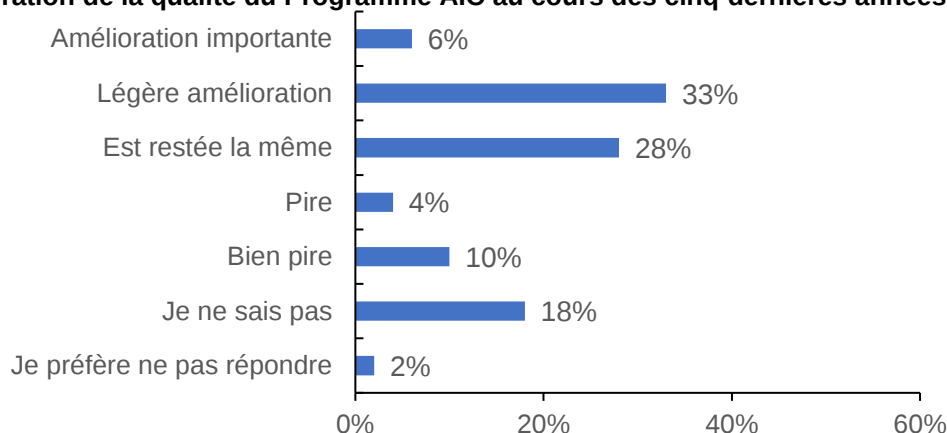
fait que le financement a aidé la communauté à planifier et à renforcer ses capacités, et la gratitude à l'égard du financement reçu.

Certains répondants des Premières Nations ont indiqué que le financement du Programme AIC qu'ils ont reçu les a aidés :

- à renforcer les capacités de leurs communautés grâce à des cours de gestion des actifs (catégorie planification et perfectionnement des compétences);
- à mener une mobilisation communautaire pour discuter du transfert de services (catégorie engagement et démonstration de faisabilité);
- à exploiter l'énergie solaire pour réaliser des gains d'efficacité et réduire leur empreinte carbone (catégorie des systèmes énergétiques de rechange);
- à augmenter la connectivité à large bande pour certaines Premières Nations en Alberta et en Ontario (catégorie connectivité).

Une plus grande proportion des répondants au sondage a déclaré que la qualité des services offerts par le Programme AIC au niveau communautaire s'était améliorée au cours des cinq dernières années (39 % comparativement à 28 % qui estimaient que la qualité était demeurée la même, et 14 % qui ont indiqué que la qualité du programme était pire qu'il y a cinq ans) (figure 5.3).

Figure 5.3 : Amélioration de la qualité du Programme AIC au cours des cinq dernières années



Enquête d'évaluation de SAC 2022 (Question : Comment la qualité des services des AIC offerts au niveau communautaire a-t-elle évolué au cours des cinq dernières années environ, a-t-elle...? Le total peut ne pas atteindre 100 % en raison des arrondis. Répondants, n = 83.)

Les raisons invoquées pour expliquer l'amélioration de la qualité sont les suivantes : certaines améliorations, telles qu'une meilleure communication avec SAC, de légères augmentations de fonds pour moderniser l'équipement et une meilleure capacité de la communauté à gérer les actifs de l'infrastructure; l'accent est toutefois mis sur le besoin d'un financement plus important, l'anticipation du financement des équipements liés aux incendies et aux déchets et la construction prochaine de l'infrastructure. La baisse de qualité du Programme AIC s'explique par l'absence ou le manque de financement ou de soutien pour l'infrastructure ainsi que par le manque de main-d'œuvre, ce qui entraîne des retards dans les projets.

5.2 Conception et exécution des programmes

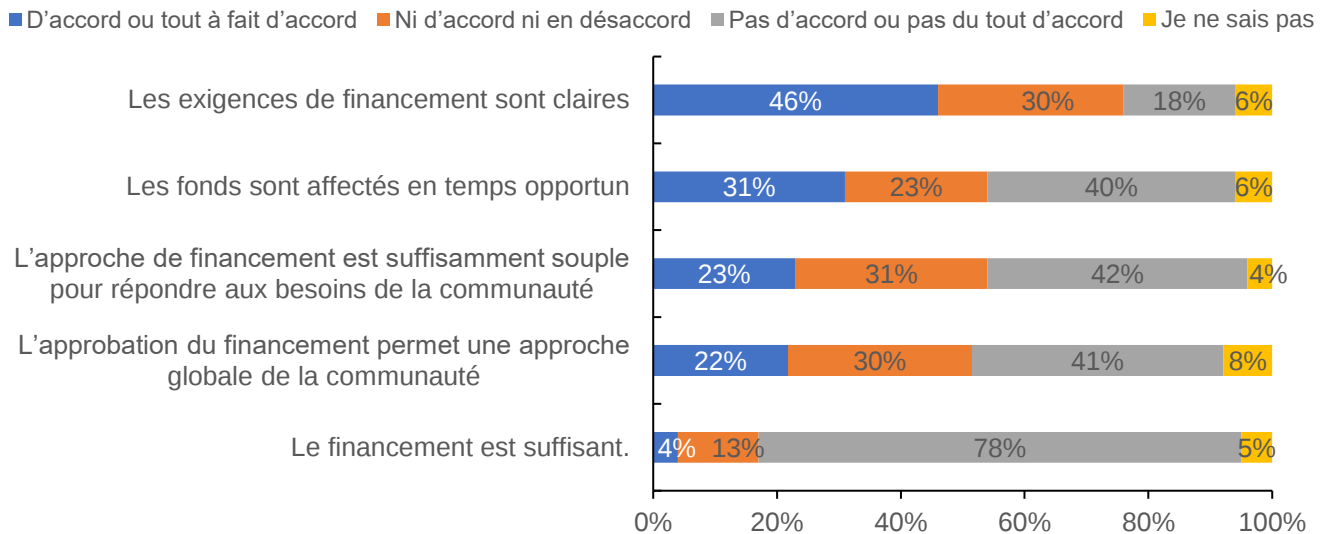
Onzième constatation : le modèle de financement actuel du Programme AIC et les cycles d'affectation limitent la capacité des communautés des Premières Nations à construire des infrastructures communautaires. Un financement prévisible, durable et flexible est nécessaire pour soutenir une planification stratégique à plus long terme.

La majorité (78 %) des répondants au sondage et la quasi-totalité des personnes interrogées ont indiqué que le financement du Programme AIC était insuffisant, étant donné que le financement des services votés n'a pas été augmenté depuis des décennies et que le programme s'est appuyé sur des fonds temporaires limités dans le temps par l'intermédiaire d'annonces budgétaires au fil des ans, ce qui a été considéré comme une solution symbolique qui a permis de combler les lacunes les plus urgentes, mais qui n'était ni prévisible ni durable. Les répondants des Premières Nations et du gouvernement ont déclaré que ce modèle de financement était contraignant et ne permettait pas une planification à long terme. La majorité des répondants se sont prononcés en faveur d'un financement engagé, à long terme et flexible, afin que les communautés puissent planifier de manière stratégique et nombre d'entre eux ont suggéré que le financement s'étende sur vingt ans ou plus afin de refléter le cycle de vie d'une infrastructure, faute de quoi les communautés ne sont pas incitées à élaborer des plans stratégiques et à tirer le meilleur parti de leurs investissements.

La résolution 12/2021 de l'Assemblée extraordinaire des chefs de l'APN portait sur le soutien pour combler les écarts en matière d'infrastructures d'ici 2030, et exhortait le gouvernement fédéral à s'engager à maintenir le financement à long terme au cours des cinq à quinze prochaines années. La résolution 18/2022 réitère la nécessité d'un financement prévisible à long terme et demande au gouvernement de « transformer les délais d'engagement insuffisants de 5 à 10 ans de l'investissement dans les logements et dans les infrastructures en engagements à long terme de 25 à 30 ans ou plus, afin de fournir un financement continu, prévisible et durable ». [Traduction]

À la question de savoir si l'approche de financement est suffisamment flexible pour répondre aux besoins de la communauté, 42 % des répondants au sondage ont répondu par la négative (voir la figure 5.4). Quelque 17 % des répondants ont fourni les raisons pour lesquelles ils n'étaient pas d'accord. Ces répondants ont indiqué que l'approche de financement doit permettre une plus grande flexibilité et une prise de décision prioritaire sur les projets d'infrastructure communautaire. Le financement doit également mieux s'harmoniser vis-à-vis du calendrier de la saison de construction, tout en tenant compte de l'inflation.

Figure 5.4 : Accord avec le financement du Programme AIC



Enquête d'évaluation de SAC 2022 (Question : Les questions suivantes portent sur le financement de SAC pour le programme « Autres infrastructures et activités communautaires ». Dans quelle mesure les énoncés suivants correspondent-ils à ce que vous pensez? Répondants, n = 83.)

Cycles d'allocation des fonds

Lorsqu'on leur a demandé si l'allocation des fonds était opportune pour répondre aux besoins de la communauté, 31 % étaient d'accord, alors que 40 % n'étaient pas d'accord (voir la figure 5.4). Plusieurs personnes interrogées ont noté que le financement peut être mal choisi par rapport à la saison de construction, ce qui entraîne des retards ou des reports de projets. Les projets d'infrastructure dépendent des saisons de construction, qui peuvent varier d'une communauté à l'autre selon leur emplacement. Par exemple, les communautés qui sont facilement accessibles ou situées dans les régions du sud du pays préféreraient recevoir du financement au début du printemps afin de pouvoir commencer les projets immédiatement. Les collectivités du Nord ont besoin de financement au milieu de l'hiver pour pouvoir transporter les matériaux en utilisant les routes de glace et être prêtes à commencer la construction lorsque le sol dégèle. Cela pourrait contribuer à expliquer les divergences d'opinions entre les répondants au sondage.

L'allocation actuelle des fonds harmonisée avec le cycle financier du gouvernement fédéral, où l'approbation annuelle du financement et l'allocation régionale ont lieu vers la fin de mars ou le début d'avril, ne permet pas nécessairement d'optimiser les délais de construction, et les répercussions sont plus évidentes dans les communautés éloignées. Pour les autres projets approuvés en cours d'année, le financement peut arriver dans les régions à n'importe quel moment de l'année. Le personnel de SAC a également indiqué que pour les nouveaux fonds budgétaires, le financement pourrait être alloué aux régions plus tard que mars-avril. Les personnes interrogées, tant à l'intérieur des réserves qu'à l'extérieur, ont fait remarquer que le calendrier du financement peut constituer un défi, car les fonds peuvent être alloués tardivement au cours de la saison de construction, lorsque les communautés reçoivent leurs fonds.

Le calendrier des dépenses est lié à celui du financement. Les répondants des Premières Nations ont fait remarquer qu'ils sont tenus de dépenser leur financement au cours d'une période donnée, habituellement pendant l'exercice au cours duquel le financement est reçu. Cependant, la réception tardive des fonds a une incidence sur le calendrier des projets et les fonds ne peuvent donc pas toujours être dépensés dans les délais impartis. Les communautés doivent alors demander des prolongations pour étendre le délai de dépense des fonds, ce qui peut à son tour avoir une incidence sur les délais de présentation des rapports et compromettre les futures approbations de financement en cas de présentation tardive des rapports.

Douzième constatation : le processus actuel de financement du Programme AIC par l'intermédiaire du PIIPN est efficace pour identifier des projets, mais il ne l'est pas en ce qui concerne le financement ou la planification à long terme des infrastructures communautaires. Les critères d'établissement des priorités utilisés dans le processus du PIIPN ne prennent pas suffisamment en compte les normes et considérations liées à la santé publique et environnementale ainsi que les domaines ayant été insuffisamment financés pendant de nombreuses années.

Les répondants des Premières Nations sont divisés quant à l'efficacité du PIIPN. Nombre d'entre eux ont indiqué que le PIIPN était efficace pour identifier des projets. Certains répondants des Premières Nations ont utilisé le plan quinquennal du PIIPN pour guider leur planification à plus long terme. Toutefois, de nombreux répondants des Premières Nations ont indiqué que leur PIIPN n'a pas réussi à financer des projets. Ils l'ont comparé à une liste de souhaits. Certains se sont dit frustrés de voir des projets rester sur la liste pendant des années alors qu'ils risquent de ne jamais être financés. Un répondant a fait remarquer qu'il utilise le PIIPN uniquement comme outil de planification et qu'il ne s'attend pas à ce qu'un projet figurant dans le PIIPN soit financé. De plus, certains répondants des Premières Nations ont indiqué que le PIIPN n'est pas efficace pour planifier les mises à niveau ou les réparations, même s'il est utile pour les nouveaux projets.

« Les Premières Nations ne planifient pas vraiment au-delà de la première année parce qu'elles n'ont aucune indication qu'elles obtiendront un financement l'année suivante, de sorte que le mieux qu'elles puissent faire est d'indiquer ce dont elles auront besoin l'année suivante, sans s'attendre à ce que cela soit financé. C'est la faiblesse du PIIPN. [Traduction]

Personne externe interrogée

Les bénéficiaires du programme ont également soulevé des questions concernant les critères d'établissement des priorités, la justification et la transparence des décisions de financement du PIIPN. Certains ont été frustrés de devoir remplir le PIIPN chaque année, mais de ne pas recevoir d'explication de la part de SAC sur les raisons pour lesquelles ils n'ont pas obtenu de financement. De nombreuses personnes ont indiqué que l'accent mis sur l'urgence en matière de santé et de sécurité dans le classement des projets a laissé d'autres projets sans financement pendant des années, jusqu'à ce que l'infrastructure devienne dangereuse au point d'être considérée comme prioritaire. Étant donné que les inspections du SRCB sont axées sur les travaux de réparation et d'entretien nécessaires pour protéger les investissements dans l'infrastructure, les facteurs liés à la santé publique pourraient passer au second plan. Les normes et considérations liées à la santé publique et à l'environnement ainsi que les incidences du changement climatique ne sont pas encore pleinement intégrées dans le processus actuel de planification des infrastructures.

L'accès aux services des agents de santé environnementale et publique (ASEP) pour soutenir les normes de service peut atténuer les risques pour le logement, l'eau, les systèmes de traitement des eaux usées et les bâtiments publics. Les ASEP font le lien entre les infrastructures et les résultats en matière de santé en promouvant des normes de santé publique et en surveillant et en prévenant les risques pour la santé publique à tous les stades de la planification, de la conception, de la construction et de l'exploitation des infrastructures. En ce qui concerne l'environnement, il est urgent de mettre en place des normes d'infrastructure et une cartographie cohérentes tenant compte du climat pour les 20 à 40 prochaines années afin de donner des indications sur la façon dont les infrastructures devraient être construites pour atténuer les effets du changement climatique et s'y adapter, en particulier pour les communautés éloignées où les risques pour la santé sont plus importants.

« Il faut fournir le soutien adéquat pour protéger les investissements, mais aussi pour protéger la santé et la sécurité des communautés, de sorte que, par exemple, les usines de traitement de l'eau continuent à produire de l'eau saine pour les Premières Nations. »
[Traduction]

Agent de santé environnementale et publique

De nombreux répondants, toutes catégories confondues (gouvernement, communautés des Premières Nations et organisations) ont critiqué le processus d'établissement des priorités pour le financement du Programme AIC, faisant remarquer que beaucoup de fonds ont été affectés à l'eau pour les Premières Nations et qu'il s'agit toujours d'une priorité élevée dans certaines régions, ce qui entraîne un financement moindre ou inexistant pour d'autres projets du Programme AIC, comme les installations récréatives et les centres culturels, en raison de leur faible priorité par rapport à l'eau.

Les répondants des organisations externes ont noté que le PIIPN n'encourage pas les Premières Nations à planifier l'infrastructure au-delà de quelques années, principalement parce que les communautés ne savent pas quels projets (s'il y en a) recevront un financement d'une année à l'autre. Les répondants d'organisations internes et externes s'accordent pour dire que le PIIPN et le financement associé devraient s'étendre au-delà de cinq ans, suggérant que la durée soit portée à vingt ans ou plus. Ils ont déclaré que le financement déterminé sur une base annuelle (ou même sur une base quinquennale) dissuade les communautés d'élaborer des plans stratégiques à long terme pour soutenir adéquatement leurs investissements. Ils ont noté que les grandes infrastructures telles que les usines de traitement de l'eau devraient durer jusqu'à 50 ans et que le financement devrait être assuré pour le cycle de vie de l'installation.

Treizième constatation : plusieurs problèmes ont été ciblés en ce qui concerne l'accès aux fonds du Programme AIC par le biais du processus fondé sur les propositions, en relation avec les critères de demande, la logique d'approbation, la capacité de la communauté, l'inégalité d'accès, la transparence et les communications.

Bien qu'un grand nombre de répondants au sondage aient convenu que les exigences de financement du Programme AIC étaient claires (46 % par rapport aux 18 % qui n'étaient pas d'accord) (figure 5.4), beaucoup ont exprimé des inquiétudes quant à l'accès à un financement basé sur des propositions. Plusieurs difficultés d'accès aux fonds d'infrastructure par le biais du processus de demande ont été citées par de nombreux répondants des Premières Nations,

notamment les demandes compliquées et fastidieuses, les critères restrictifs, le manque de rapidité lors de l'envoi des fonds reçus et les restrictions fiscales associées à l'utilisation de ces fonds.

Les personnes interrogées ont indiqué que le processus de demande était long et compliqué. Pour bénéficier d'un financement, les communautés doivent répondre à des critères précis et, dans certains cas, à plusieurs niveaux. En conséquence, les communautés manquaient parfois de l'expertise nécessaire pour préparer des propositions réussies. Certaines ont indiqué que l'approche fondée sur les propositions est fondamentalement inéquitable, car elle favorise les communautés les plus organisées et les plus riches qui peuvent se permettre de payer des sociétés de conseils pour élaborer des propositions. En outre, certaines Premières Nations ont indiqué que le délai pour présenter des demandes de financement était trop court, ce qui rendait plus difficile l'accès au financement pour les communautés ayant une capacité limitée d'accéder au financements.

De nombreuses personnes interrogées de SAC ont fait remarquer que peu de petites communautés soumettent des propositions pour obtenir un financement dans le cadre du Programme AIC. Un membre du personnel régional a estimé que de 10 à 15 % de ses communautés n'ont pas la capacité d'élaborer des propositions et doivent faire appel à des experts-conseils externes. Toutefois, si la communauté n'a pas les fonds nécessaires pour embaucher ces experts-conseils ni la capacité d'élaborer elle-même les propositions, elle passe à côté d'occasions de financement.

Les personnes interrogées à l'interne et à l'externe ont souligné la nécessité d'une plus grande transparence sur la façon dont les propositions sont évaluées et sur les raisons pour lesquelles les propositions sont refusées. De nombreuses communautés des Premières Nations souhaitent mieux comprendre comment les décisions de financement sont prises et comment le financement est distribué. Certaines Premières Nations ont suggéré que le gouvernement produise un rapport annuel indiquant qui a reçu des fonds, le montant des fonds reçus et ce qui a été financé. Le rapport doit également justifier les dépenses effectuées et, le cas échéant, les raisons pour lesquelles les fonds affectés n'ont pas été utilisés. L'APN a souligné que la transparence était un problème clé.

« Toutes les Premières Nations ont des difficultés à comprendre comment accéder aux fonds. À l'administration centrale, ils poussent les Premières Nations vers les bureaux régionaux. Les Premières Nations pensent toujours qu'elles sont dans la file d'attente pour les écoles, mais en réalité, il n'y a pas de liste réelle. SAC ne tient pas de registres ni ne fait le point sur la façon dont les Premières Nations sont en attente pour accéder aux fonds à l'échelle nationale. La transparence est un enjeu majeur dans ce domaine. »
[Traduction]

Représentant de l'APN

Certains répondants des Premières Nations ont indiqué que les critères précis pour le financement admissible limitaient l'innovation. Ils ont indiqué que l'accent était mis sur les projets répondant à des cases à cocher préexistantes plutôt que sur la facilitation d'approches souples et novatrices. Plusieurs répondants de SAC ont également fait remarquer que le Programme AIC manquait de souplesse, indiquant que « le financement ciblé délimitait des

domaines » et que les critères de financement devraient permettre une plus grande intégration entre les sous-catégories du programme.

Les répondants des Premières Nations ont également suggéré que SAC pourrait prendre davantage de mesures pour communiquer les renseignements sur le financement disponible pour l'infrastructure dans le cadre du Programme AIC et d'autres programmes ou initiatives connexes. Ils ont fait remarquer qu'il y a souvent peu de mobilisation effectuée auprès des communautés lorsque de nouveaux financements sont annoncés. Par exemple, un répondant des Premières Nations a mentionné qu'auparavant, les agents des services locaux organisaient des ateliers pour les Premières Nations et les conseils tribaux afin de les informer des fonds disponibles pour l'année à venir.

De plus, l'approche d'affectation des fonds fondée sur des propositions a également été considérée comme ne tenant pas compte des principes de soins et de contrôle des Premières Nations par certains, car les communautés dépendent de la façon dont le personnel de SAC examine leurs propositions et priorise les allocations.

Quatorzième constatation : le montant de financement reçu pour l'infrastructure communautaire n'est pas suffisant pour effectuer les réparations et l'entretien nécessaires afin d'atteindre le cycle de vie maximal de l'infrastructure communautaire en réserve.

Dans le cadre du PIE, il y a trois volets de financement, c.-à-d. :

- **F et E** : Financement fourni aux Premières Nations pour l'entretien et l'exploitation des biens existants (fondés sur une formule);
- **Petits projets d'immobilisations** : Financement accordé aux Premières Nations pour des projets de construction, d'acquisition, de rénovation ou de réparation mineure d'une valeur inférieure à 1,5 million de dollars (peut être fondé à la fois sur une formule ou sur des propositions);
- **Grands projets d'immobilisations** : Financement accordé aux Premières Nations pour des projets particuliers, de construction, d'acquisition, de rénovation ou de réparations importantes d'une valeur supérieure à 1,5 million de dollars (fondé sur des propositions).

Les volets F et E et Immobilisations secondaires financent les projets et activités de réparation et d'entretien nécessaires pour atténuer les risques les plus urgents en matière de santé et de sécurité ainsi que pour garantir que les installations d'enseignement, nouvelles et actuelles, atteignent leur cycle de vie complet. Les répondants des Premières Nations indiquent que le financement ne peut pas couvrir leurs arriérés de réparations, en particulier les réparations majeures. La majorité des répondants des Premières Nations ont indiqué que leur financement pour les réparations et l'entretien était inadéquat, ce qui signifie que cela a eu une incidence sur leur capacité à entretenir efficacement leurs infrastructures, entraînant une détérioration accrue. Le manque d'entretien régulier dû aux retards accumulés, aggravé par la détérioration des conditions météorologiques et la moindre qualité des matériaux, a eu pour effet de raccourcir la durée de vie des infrastructures communautaires par rapport aux autres régions du Canada.

Le financement pour les réparations et l'entretien est demeuré stable au fil des ans, ce qui signifie que moins de dollars d'entretien sont disponibles par actif. Les répondants des Premières Nations indiquent que le financement ne peut pas couvrir leurs arriérés de

réparations, en particulier les réparations majeures. De nombreux répondants des Premières Nations ont indiqué qu'ils ne disposaient pas des fonds nécessaires pour assurer l'entretien régulier des infrastructures communautaires, ce qui les rend dangereuses pour la communauté en raison de leur détérioration et de leur manque d'entretien. Par exemple, un répondant des Premières Nations a indiqué que le fait de ne pas régler les problèmes de drainage augmentait le risque d'inondation dans sa communauté. Un autre répondant des Premières Nations a indiqué que la lenteur des délais d'intervention en cas d'incendie et d'autres situations d'urgence peut entraîner une augmentation des dommages et des pertes de vies humaines.

De nombreuses personnes interrogées ont indiqué que les Premières Nations qui ont les capacités et sont plus riches mettent de l'argent de côté pour le F et E, ce qui leur permet d'effectuer l'entretien et les réparations, tandis que celles qui ont moins de capacités, d'expérience et d'argent utilisent la totalité de leur financement pour construire ou rénover les bâtiments qui en ont besoin. Les répondants de SAC ont reconnu que le financement du F et E s'appuyant sur une formule est inadéquat, suggérant que l'utilisation d'une formule basée sur la population crée un désavantage injuste pour les petites communautés, car les coûts d'entretien de certaines infrastructures peuvent être les mêmes que pour les communautés plus importantes. En plus du manque de financement, la formation et le perfectionnement des capacités en matière de fonctionnement et d'entretien ont été signalés comme une lacune par de nombreuses personnes interrogées.

Quinzième constatation : le financement lié à la COVID-19 a été jugé opportun et efficace pour aider les communautés à faire face à une situation sans précédent.

La majorité des répondants des Premières Nations ont reconnu que le fait de recevoir les fonds liés à la COVID-19 était opportun et utile, car il permettait aux responsables de mieux répondre aux impacts de la COVID-19 au sein de leur communauté. Quelques répondants des Premières Nations ont indiqué que le financement était destiné à l'équipement des premiers intervenants et à l'établissement d'un périmètre de sécurité, tandis que d'autres ont affecté le financement à la création de protocoles et à la mise à jour de leurs plans de préparation aux situations d'urgence. De nombreux répondants de SAC ont observé que le financement lié à la COVID-19 a été fourni de manière efficace et en temps opportun. La mise en œuvre et les lignes directrices pour dépenser les fonds liés à la COVID-19 ont généralement été considérées comme claires pour la plupart des bénéficiaires.

5.3 Données sur le rendement et systèmes de données

Seizième constatation : pour rendre compte de la réalisation du programme, nous manquons de données sur le rendement principalement au niveau des extrants. D'autres approches de mesure du rendement ont été proposées pour mesurer plus efficacement le succès de l'investissement dans l'infrastructure dans les réserves en intégrant une optique axée sur le bien-être ou sur les droits de la personne.

Le Programme AIC rend actuellement compte des résultats en utilisant des données telles que le nombre de projets et le montant des fonds dépensés. Même si ces données sont utiles pour démontrer l'ampleur des investissements et des efforts de mise en œuvre, elles ne correspondent pas tout à fait à ce que les communautés et les partenaires considèrent comme la façon la plus appropriée de mesurer la réussite des résultats en matière d'infrastructures communautaires et de combler les lacunes en matière d'infrastructures dans les réserves. De plus, la présentation des résultats au niveau des extrants ne permet pas de démontrer dans quelle mesure le programme a atteint son objectif, à savoir fournir des infrastructures communautaires fiables et durables aux communautés des Premières Nations, compte tenu du manque de réparations et d'entretien.

La première défenseure fédérale du logement au Canada, Marie-Josée Houle, a suggéré, lors du Forum national et foire commerciale sur le logement des Premières Nations de 2022 d'aller au-delà du nombre de logements construits et d'appliquer une approche axée sur les droits de la personne qui valorise la participation, la non-discrimination, l'équité, la transparence, l'autonomisation et le respect des droits de la personne et des obligations. De même, l'Institut des finances publiques et de la démocratie (IFPD) a proposé de mettre en œuvre un cadre de mesure du rendement en matière de logement et d'infrastructures axé sur le bien-être, en évaluant le rendement au niveau des services. Selon l'IFPD, le fait d'appliquer à l'infrastructure une approche axée sur le bien-être aide à transformer le discours sur l'investissement effectué dans l'infrastructure des Premières Nations, en passant d'un accent mis sur la résolution des problèmes du passé à une approche globale s'appliquant à l'ensemble du système dans les réserves.

Dix-septième constatation : la disponibilité et la fiabilité des données continuent de poser problème dans le suivi des projets, la production de rapports et la saisie de l'état des biens.

La disponibilité et la suffisance des données ont été ciblées comme un problème par les répondants d'organisations internes et externes. De nombreux répondants des gouvernements et des Premières Nations ont indiqué que l'étendue actuelle des lacunes en matière d'infrastructures était inconnue ou sous-estimée, en partie à cause du manque de données disponibles sur l'état et les besoins des infrastructures des Premières Nations. Certains ont mentionné que les données relatives aux projets d'infrastructure n'étaient pas suffisamment communiquées dans le SIGI. D'autres ont fait remarquer que le SRCB n'était pas à jour et que, par conséquent, l'état actuel des infrastructures de nombreuses communautés des Premières Nations n'était pas connu. Bien que le SRCB vise à évaluer l'infrastructure d'une communauté, bon nombre d'entre eux ont fait remarquer que le système ne fournit pas de renseignements utiles pour déterminer les coûts réels de l'entretien.

L'uniformité a été soulevée en ce qui concerne la saisie des données dans le SIGI et l'interprétation des divers champs du SIGI parmi les utilisateurs. Comme les projets sont autodéclarés par les Premières Nations, certaines régions doivent compiler les données qu'elles reçoivent des Premières Nations avant de les saisir dans le SIGI. Bien que les agents régionaux déploient tous les efforts possibles pour assurer l'exactitude lorsqu'ils saisissent l'information sur le projet dans le SIGI, leur interprétation de certains champs et exigences peut varier, car il n'y a pas d'ensemble de définitions précises associées à ces champs. Cela a créé des incohérences dans les données saisies non seulement entre les régions, mais aussi entre les utilisateurs d'une même région, ce qui a entraîné des divergences dans les données des projets et un manque de fiabilité dans les rapports. En outre, les pratiques régionales varient en ce qui concerne les données à saisir dans le SIGI, certaines n'y saisissant que les projets financés, d'autres toutes les propositions de projet. De plus, au cours de la période évaluée, il y avait des limites à la vérification de l'exactitude des données saisies dans le SIGI. Bien que l'examen des données ait lieu à l'échelle nationale chaque trimestre, la saisie et la vérification des données ont principalement lieu à l'échelle régionale. Enfin, les régions ont indiqué qu'il était difficile d'obtenir des données des Premières Nations, ce qui pouvait être retardé d'un à trois ans dans certaines régions et les données reçues pouvaient être manquantes ou incomplètes.

Au cours de la collecte des données d'évaluation, les évaluateurs ont appris que certaines caractéristiques n'étaient pas disponibles dans le SIGI pour le suivi des projets en fonction de certaines causes. Par exemple, les répercussions des projets sur le renforcement de la résilience aux effets des changements climatiques n'ont pas pu être mesurées en raison d'un manque de capacité d'étiquetage pour les projets. De plus, le personnel de SAC a fait remarquer que la mesure dans laquelle le financement des services votés contribue à l'atteinte des résultats escomptés du programme n'a pas pu être suffisamment mesurée, car il n'y avait pas d'information sur le rendement liée au financement des services votés dans le SIGI. Il y avait également des lacunes dans l'établissement de liens entre le système financier et le SIGI, dont l'exemple a été fourni à la section 3.3 Défis et limites du présent rapport.

Les répondants des Premières Nations ont exprimé le souhait que SAC simplifie ses processus d'établissement de rapports. Par exemple, l'utilisation d'un système en ligne permettant de saisir ou de mettre à jour de nouvelles données et de les intégrer dans les rapports contribuerait à alléger la charge de travail des Premières Nations en matière d'établissement de rapports.

5.4 Résultats inattendus

L'évaluation a permis de recueillir des renseignements sur les résultats inattendus, c'est-à-dire d'autres résultats en plus des résultats attendus du Programme AIC, à savoir que les Autochtones disposent d'une infrastructure communautaire fiable et durable.

Dix-huitième constatation : le Programme AIC a permis d'accroître les possibilités d'emploi et de formation ainsi que les retombées sociales et économiques au sein de la communauté et l'infrastructure communautaire a permis d'accroître la fierté de la communauté.

L'incidence positive involontaire la plus fréquemment mentionnée du Programme AIC a été les possibilités d'emploi et de formation professionnelle offertes par les grands

travaux d'infrastructure. Cependant, un répondant des Premières Nations a fait remarquer que beaucoup de ces occasions sont des emplois à court terme, qui ne soutiennent pas la croissance économique d'une manière durable et considérable. Certains ont fait remarquer que l'acquisition de compétences et de formations avait pour inconvénient de pousser les membres à quitter la communauté à la recherche d'un emploi.

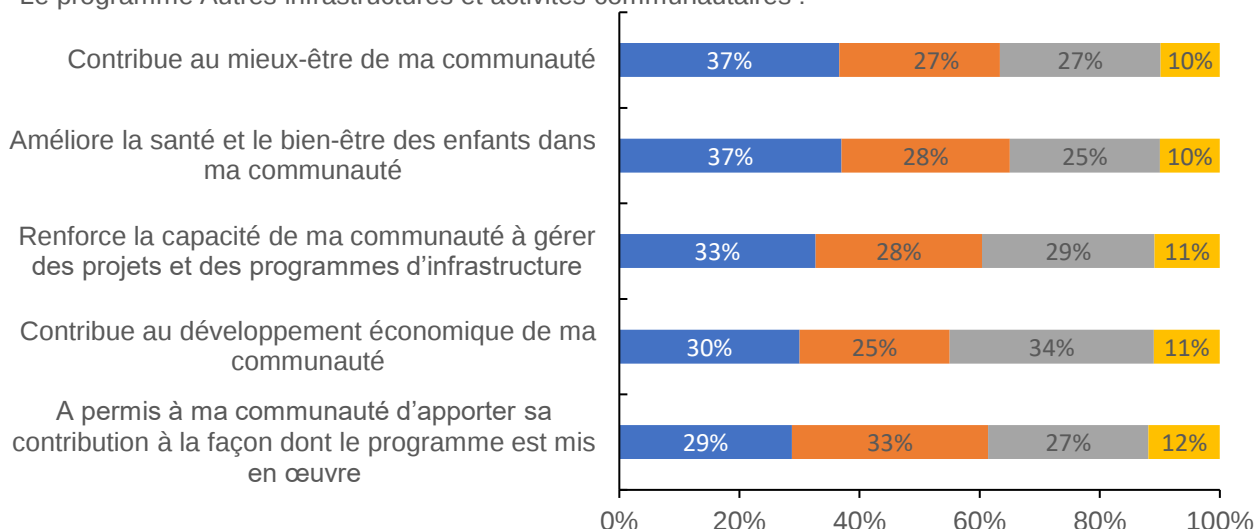
Parmi les autres effets positifs, on peut citer l'accroissement des espaces verts et l'amélioration de la santé et du bien-être grâce à l'installation de nouvelles conduites d'alimentation en eau et d'installations sportives. Certains répondants de SAC ont souligné les effets positifs de l'augmentation de la connectivité, notamment les possibilités de développement économique, l'accès virtuel au matériel et aux programmes éducatifs ainsi que le système de justice électronique et l'accès virtuel aux professionnels de la santé.

Les répondants au sondage étaient plus susceptibles d'être d'accord que d'être en désaccord avec l'énoncé selon lequel le Programme AIC a eu des répercussions sociales positives sur leur communauté, notamment en contribuant au bien-être de la communauté, en améliorant la santé et le bien-être de leurs enfants et en augmentant la capacité de la communauté à gérer l'infrastructure. Toutefois, moins d'un tiers des répondants étaient d'avis que le Programme AIC contribuait au développement économique de leur communauté et seulement 29 % étaient d'avis que celui-ci offrait à leur communauté la possibilité de participer à l'exécution du programme (figure 5.56). Les répondants qui étaient d'accord avec les affirmations ci-dessus ont été invités à donner des exemples concrets d'améliorations apportées à la communauté grâce au Programme AIC. Au total, 20 % des répondants ont cité des exemples tels que l'amélioration du traitement de l'eau, l'augmentation de la sécurité de la communauté grâce à des routes bien entretenues et l'anticipation de nouveaux projets devant être lancés.

Figure 5.5 : Accord sur les incidences socioéconomiques du Programme AIC sur la communauté

■ D'accord ou tout à fait d'accord ■ Ni d'accord ni en désaccord ■ Pas d'accord ou pas du tout d'accord ■ Je ne sais pas

Le programme Autres infrastructures et activités communautaires :



Enquête d'évaluation de SAC 2022 (Question : Dans quelle mesure êtes-vous d'accord avec les affirmations suivantes? Répondants, n = 83.)

5.5 Protection contre les incendies

La protection contre les incendies est l'un des sous-actifs financés dans le cadre du Programme AIC. Nous savons que les communautés des Premières Nations ne sont pas outillées pour lutter contre des incendies dévastateurs et potentiellement mortels. Il a été largement démontré que les conditions existantes dans de nombreuses communautés des Premières Nations ont conduit à des conditions de vie dangereuses où les logements sont sujets aux incendies de manière disproportionnée par rapport aux communautés non autochtones. Le rapport de 2018 du Comité permanent des affaires autochtones et du Nord (le Comité) note que les membres des Premières Nations sont dix fois plus susceptibles de perdre la vie dans des incendies structurels que les Canadiens et Canadiennes non autochtones. Le rapport du coroner de l'Ontario révèle que les enfants des Premières Nations âgés de 0 à 9 ans sont 86 fois plus susceptibles de mourir dans un incendie que les autres enfants. Il souligne notamment que le manque de logements sûrs et sécurisés dans les communautés des Premières Nations est un « problème systémique permanent » qui expose les membres des Premières Nations vivant dans les réserves à un risque particulièrement élevé d'incendie, de pertes de vies humaines et de blessures liées aux incendies.

En 2018, le Comité permanent des affaires autochtones et du Nord a soulevé plusieurs questions concernant la prestation des services de protection contre les incendies par SAC, notamment le sous-financement, l'approche de financement par paliers, la formule de financement dépassée, l'absence de codes et de normes en matière de lutte contre les incendies ainsi que l'absence d'un système de collecte de données. Compte tenu de l'importance du sujet et des tragédies et pertes de vie continues dues aux incendies dans les

réserves, l'évaluation a inclus une étude de cas pour examiner plus en détail le sous-actif de protection contre les incendies de SAC, ce qui a permis de tirer les conclusions suivantes.

Dix-neuvième constatation : les problèmes soulevés en 2018 par le Comité ne sont toujours pas réglés, à savoir le sous-financement basé sur la formule de financement obsolète, une approche de financement à plusieurs niveaux qui fait obstacle, le manque de codes et de normes incendie, ainsi que l'absence de système de collecte de données. Bien qu'aucun changement n'ait été apporté au modèle de financement de SAC au cours de la période évaluée, les options possibles sont à l'étude dans le cadre de certaines initiatives en cours.

Comme illustré précédemment dans la section 4.2 « Lacunes en matière d'infrastructures communautaires : besoins actuels et émergents », la protection contre les incendies n'a pas été suffisamment financée. Le montant annuel du financement des services votés n'a pas changé depuis des années. Les répondants d'organisations internes et externes ont indiqué que le financement des services votés est loin d'être suffisant pour soutenir les divers investissements nécessaires à la protection contre les incendies dans les réserves. Le manque de financement n'est pas seulement ressenti par les communautés des Premières Nations, mais aussi par le personnel de SAC. Certains ont déclaré que l'approche actuelle de la protection contre les incendies ne peut pas être considérée comme un programme en tant que tel, étant donné qu'il y a peu, voire pas du tout, de personnel dédié au programme au niveau régional et que les personnes chargées de gérer le flux de financement de la protection contre les incendies le font souvent en complément de leur responsabilité principale.

Pendant de nombreuses années, le financement de l'infrastructure de protection contre les incendies (et des programmes AIC en général) dépendait de fonds temporaires limités dans le temps et mis à disposition par l'intermédiaire d'annonces budgétaires. Les bureaux régionaux reçoivent des allocations de fonds de l'administration centrale auxquelles ils appliquent des méthodes de financement qui peuvent inclure des méthodes de financement fondées sur des formules pour les questions de protection contre les incendies. Dans son rapport de 2018, le Comité permanent a mis l'accent sur la formule de SAC, une approche axée sur la population pour déterminer les niveaux de financement en réponse à des critiques particulières, soulignant que cela désavantageait systématiquement les petites communautés. Les dirigeants et les fonctionnaires des Premières Nations qui ont participé aux audiences du Comité ont réclamé une approche de financement « fondée sur les besoins plutôt que sur une formule ». Pratiquement tous les participants aux études de cas internes et externes ont réitéré le point de vue selon lequel le modèle de financement actuel de SAC, basé sur une formule par habitant, n'est pas en mesure d'évaluer ou de répondre correctement aux besoins essentiels des communautés en matière de protection contre les incendies et désavantage les petites communautés. Tous les participants ont proposé que les montants de financement soient déterminés en fonction de l'évaluation des risques et des besoins avérés de la communauté.

« Le système [fédéral de protection contre les incendies] est défaillant. L'approche de financement basée sur une formule utilisée depuis trente à quarante ans ne fonctionne pas. En traitant toutes les Premières Nations de la même manière, avec une formule, on s'expose à l'échec. Chaque Première Nation est unique et a ses propres enjeux. » [Traduction]

Association des pompiers autochtones de l'Ontario

« Je ne pense pas que le plafond ait un sens. Je veux dire que cela ne fonctionne pas. Qu'il s'agisse d'une communauté de 350 ou de 3 000 personnes, le risque d'incendie est toujours présent. Certains coûts fixes sont indépendants de la taille de la communauté. Nous avons besoin d'un camion et d'une caserne de pompiers. Il faut entretenir ce bâtiment. Cette approche nécessite un financement de base à long terme. » [Traduction]

Personnel du programme de SAC

En outre, la recherche de financement par l'intermédiaire d'une approche fondée sur des propositions a été jugée inadéquate pour soutenir les activités de prévention des incendies en cours, car il faut beaucoup de temps pour préparer, examiner et prioriser un projet avant qu'il ne soit approuvé, le cas échéant. Les personnes interrogées des Premières Nations ont déclaré que lorsque les risques sont si élevés, les coûts de l'inaction ou d'une action tardive, c'est-à-dire les décès et les blessures, sont inacceptables. Le personnel de SAC a indiqué que dans quelques régions, par exemple dans l'Atlantique et en Colombie-Britannique, SAC a travaillé en étroite collaboration avec des partenaires autochtones pour évaluer les besoins en infrastructures de protection contre les incendies au niveau communautaire, ce qui a conduit à l'élaboration conjointe d'un plan communautaire. Ils considèrent qu'il s'agit d'une approche proactive pour répondre aux besoins des communautés si des fonds sont mis à disposition pour répondre aux besoins ciblés.

Les répondants des Premières Nations qui ont été interrogés au cours de l'évaluation ont réitéré l'insuffisance de l'affectation du financement pour la protection contre les incendies par l'intermédiaire d'une approche échelonnée dans le cadre de la norme sur le niveau de service en matière de lutte contre les incendies prévue par les modalités du PIE, ce qui empêche les communautés d'obtenir le niveau maximal de financement d'immobilisations. Actuellement, l'expérience des communautés des Premières Nations est qu'elles doivent satisfaire aux exigences d'un niveau pour recevoir le financement du niveau suivant : 1) la prévention des incendies et l'éducation; 2) le renforcement des capacités et la formation; et 3) les investissements (infrastructures et équipements de protection contre les incendies). Celles-ci ont noté que si la logique fondamentale d'un modèle de changement et de perfectionnement des capacités par étapes est saine, l'approche par paliers retarde l'acheminement des camions de pompiers, de l'équipement et des autres infrastructures de protection contre les incendies là où ils pourraient s'avérer indispensables en temps opportun.

Le manque de suivi des données sur les incendies dans les réserves reste un problème. D'après l'examen des documents et les entrevues, SAC a cessé de collecter des données sur les incendies dans les réserves en 2010, ce qui a entraîné l'absence d'un cadre de rapport national permettant à SAC de connaître le nombre exact de décès dus aux incendies dans les réserves. En outre, alors que les codes nationaux de la construction et de la prévention des incendies sont appliqués par l'intermédiaire de contrats pour les nouvelles constructions financées par SAC, les Premières Nations ne sont pas soumises à la législation provinciale pour les infrastructures non financées par SAC, où chaque communauté est responsable de l'application de ses propres normes en matière de construction et de prévention des incendies. Aucune norme nationale n'a été établie pour les communautés des Premières Nations au cours de la période d'évaluation. La création du Bureau du commissaire autochtone des incendies (BCAI) visait toutefois à résoudre certains des problèmes liés aux données et aux normes.

Vingtième constatation : le Conseil national autochtone de la sécurité-incendie (anciennement Bureau du commissaire autochtone aux incendies) a été créé et a mené plusieurs activités à l'appui du perfectionnement des capacités, de la recherche, des systèmes de signalement des incidents, de la prévention des incendies et de l'éducation à la publication. Malgré l'élaboration de programmes d'éducation sur les normes de construction et d'incendie, les travaux n'ont pas commencé pour établir les codes de construction et d'incendie applicables aux Premières Nations.

SAC a annoncé un financement temporaire de 9,97 millions de dollars sur trois ans, à partir de 2019-2020, pour l'Association des pompiers autochtones du Canada en vue de la mise sur pied du BCAI qui ferait la promotion de la sécurité incendie et la prévention, entreprendrait l'éducation du public et soutiendrait l'utilisation de la sécurité incendie, des codes de construction et des inspections régulières des bâtiments dans les communautés autochtones. Le financement a soutenu les partenaires autochtones dans la création d'un nouveau BCAI, y compris la façon dont le Bureau serait structuré et gouverné, son mandat et toute loi associée. Le 7 mai 2020, le projet du BCAI est devenu le Conseil national autochtone de sécurité-incendie (CNASI) conformément aux conseils du comité consultatif national du projet, à la suite des commentaires de mobilisation des communautés autochtones et des intervenants qui ont été transmis depuis octobre 2018. En 2022, SAC a renouvelé son soutien financier au CNASI sur deux ans.

La création du BCAI répond à une recommandation formulée par le Comité en 2018. Les témoins de la communauté des Premières Nations ont soutenu la création du BCAI, en particulier pour traiter les questions relatives aux données et aux normes. Ces témoins ont également vu le BCAI agir en tant que coordonnateur, collecter des données sur les incidents se produisant au sein des communautés des Premières Nations, soutenir un système de signalement des incidents et établir des codes et des normes en matière d'incendie et de construction, tout en veillant au respect de ceux-ci.

Selon la mise à jour publiée sur le site Web du CNASI le 1^{er} octobre 2021, un total de 76 programmes d'éducation étaient en cours d'élaboration et devaient être dispensés dans sept domaines : l'éducation sur la sécurité communautaire, la gouvernance des services d'incendie, l'infrastructure communautaire et le soutien technique, la gestion des services d'incendie, les inspections des incendies, les enquêtes sur les incendies et les opérations des services d'incendie. En 2020-2021, 51 programmes ont été achevés; plusieurs d'entre eux visaient à soutenir l'adoption et l'application de codes. Aucun progrès n'a été signalé par le CNASI concernant l'établissement de codes et de normes de prévention des incendies et de construction pour les communautés des Premières Nations au cours de la période évaluée. Il a toutefois été signalé qu'à la suite d'engagements, le CNASI avait abandonné son approche axée sur la législation, la conformité ainsi que sur le renforcement de la protection contre les incendies, et que celui-ci était désormais une organisation axée principalement sur la collecte de données, la recherche, la prestation directe de programmes aux communautés et les initiatives générales d'éducation et de prévention.

Une autre réalisation concrète du CNASI est la création d'un système national de signalement des incidents pour collecter des données essentielles sur les incendies dans les réserves, la collecte de données sur les incendies ayant été interrompue il y a près de dix ans. Le CNASI a

également défini une approche de recherche en 2020 pour connaître et décrire le risque d'incendie dans les communautés des Premières Nations, en utilisant les données recueillies par l'intermédiaire du système national de signalement des incidents pour trianguler et combler les lacunes dans les données sur les incidents d'incendie en ce qui concerne les peuples et les communautés autochtones. L'année dernière, le programme de recherche du CNASI a adopté une approche saine et s'est penché sur six domaines : le recyclage des appareils, la capacité de recherche et la supervision du CNASI, la recherche communautaire sur les incendies, la diversité et l'inclusion, les messages de sécurité incendie et l'incidence potentielle d'un programme d'ambassadeurs en matière d'incendie traitant des interventions axées sur la personne et le lieu.

Lors des entrevues avec l'ensemble des membres de la communauté des Premières Nations et les organisations techniques pour l'évaluation du Programme AIC (et non pour l'étude de cas sur la protection contre les incendies), peu d'entre eux ont pu parler d'expériences réussies ou de leçons retenues en ce qui concerne le CNASI. Un répondant a indiqué que le Conseil avait aidé la communauté à mettre à jour son plan de préparation aux situations d'urgence. Un autre répondant a déclaré qu'il travaillait avec le Conseil sur des solutions visant à renforcer la protection contre les incendies dans l'ensemble de sa réserve et à améliorer les délais que cela prend pour se rendre sur les lieux d'un incendie ou d'une urgence.

Vingt-et-unième constatation : le financement actuel de SAC pour le F et E de la protection contre les incendies n'est peut-être pas toujours utilisé pour la protection contre les incendies dans les communautés des Premières Nations. De plus, l'accent mis par SAC sur les investissements dans les infrastructures de lutte contre les incendies (camions de pompiers, casernes de pompiers) ne tient pas suffisamment compte de l'utilisation d'équipements de prévention et d'extinction anticipée contre les incendies (détecteurs de fumée, systèmes d'extinction automatique résidentiels, extincteurs) afin d'améliorer la sécurité incendie.

Les répondants d'organisations internes et externes ont souligné que le fait que la protection contre les incendies soit un sous-actif dans le cadre du Programme AIC signifie que les communautés des Premières Nations ne sont pas obligées d'utiliser les fonds de F et E affectés à des fins de protection contre les incendies, car lorsqu'elles reçoivent le fonds, elles peuvent choisir de l'utiliser pour d'autres activités plus prioritaires, déterminées par le chef et le conseil. En conséquence, la protection contre les incendies bénéficie d'un investissement encore plus faible par l'intermédiaire de fonds déjà limités. Cela signifie également que l'incidence réelle des investissements de SAC ne peut pas être évaluée avec précision, car il n'est pas possible de suivre ces changements.

En ce qui concerne le financement qui n'est pas utilisé pour soutenir les activités liées à la protection contre les incendies, les répondants des Premières Nations ont également indiqué que l'approche de financement actuelle de SAC ne permet pas de payer les salaires des chefs des services d'incendie et des autres membres clés du personnel nécessaires à la coordination et au maintien d'une protection efficace contre les incendies dans les réserves, ni de soutenir les premiers intervenants qui ont souvent déclaré avoir subi des traumatismes mentaux dus à la lutte contre les incendies (souvent mortels). Alors que le bénévolat continue de diminuer chez les jeunes membres des Premières Nations, le manque de financement pour les salaires

devient une préoccupation croissante pour répondre aux besoins en matière de sécurité incendie dans les réserves.

Les projets d'infrastructure de protection contre les incendies de SAC se concentrent actuellement sur le financement des camions de pompiers et des casernes de pompiers pour les mesures d'extinction des incendies et moins sur les équipements de prévention et d'extinction anticipée comme les détecteurs de fumée, les extincteurs et les systèmes de gicleurs résidentiels. Il pourrait s'agir d'occasions perdues de prévenir les incendies dans les réserves. De 2019 à 2023, le système national de signalement des incidents du CNASI a enregistré 574 incendies structurels autodéclarés dans les réserves, qui ont entraîné la mort de 68 personnes et causé des blessures à 25 autres, dont 498 se sont produits dans des bâtiments dépourvus de détecteurs de fumée, entraînant 64 décès et 19 blessures.²² La revue de littérature a montré que les détecteurs de fumée en état de marche réduisent de 50 % le risque de décès par incendie et que les extincteurs automatiques contiennent le feu à son point d'origine dans 97 % des cas étudiés.²³ Bien que le fonctionnement des systèmes de gicleurs dépende du bon fonctionnement du système d'approvisionnement en eau de la communauté, qui n'est pas fiable dans de nombreuses communautés des Premières Nations, des investissements comparativement plus modestes dans des avertisseurs d'incendie ainsi que dans les extincteurs pourraient être très efficaces.

Vingt-deuxième constatation : les rôles et les responsabilités se chevauchent entre le sous-actif « protection contre les incendies » du Programme AIC et le programme de gestion des urgences, ce qui a créé une certaine confusion et une pression supplémentaire sur la protection contre les incendies.

Dans le cadre du Programme d'aide à la gestion des urgences de SAC, les urgences admissibles sont les inondations, les tempêtes, les tremblements de terre ainsi que les incendies de forêt, et le financement des projets couvre la prévention des incendies et le renforcement des capacités de préparation. L'équipe d'évaluation a remarqué que de nombreux répondants des Premières Nations ne comprenaient pas bien les distinctions entre la protection contre les incendies du Programme AIC et celle du Programme d'aide à la gestion des urgences et que ceux-ci parlaient souvent des deux de façon interchangeable. De plus, l'augmentation des incendies de forêt dans les réserves entraîne une demande croissante de camions et de pompiers, ce qui accroît la pression sur les ressources déjà limitées de la lutte contre les incendies dans les habitations.

²² Les incendies autodéclarés proviennent de renseignements rapportés par les services de lutte contre les incendies des Premières Nations ou par des particuliers, qui peuvent ne pas coïncider avec les conclusions d'une enquête sur les incendies.

²³ « Interventions for Preventing Residential Fires in Vulnerable Neighbourhoods and Indigenous Communities: A Systematic Review of the Literature ». Avril 2022. International Journal of Environmental Research and Public Health 19(9):5434 DOI:10.3390/ijerph19095434. LicenseCC BY 4.0 (PDF) Interventions for Preventing Residential Fires in Vulnerable Neighbourhoods and Indigenous Communities: A Systematic Review of the Literature (researchgate.net) (Interventions pour la prévention des incendies résidentiels dans les quartiers vulnérables et les communautés autochtones : une revue systématique des écrits)

6. CONSTATATIONS SUR L'EFFICIENCE : DE MEILLEURES FAÇONS DE METTRE EN ŒUVRE LE PROGRAMME

L'évaluation a permis de déterminer le rendement du Programme AIC en matière d'efficacité et d'économie. Les conclusions indiquent que, bien que le programme ait instaurer des initiatives visant à accroître l'efficacité de la mise en œuvre du programme, il est possible d'améliorer le rapport coût-efficacité et de générer un meilleur rapport qualité-prix grâce à une intégration accrue de la planification basée sur les principes de gestion du cycle de vie des biens, à l'application d'une approche communautaire globale fondée sur les besoins et les réalités uniques des communautés et à l'adoption de mesures plus proactives et préventives en matière de réparation et d'entretien des investissements.

De plus, les résultats suggèrent que le Programme AIC pourrait s'harmoniser davantage avec les autres programmes d'infrastructure de SAC et les initiatives d'autres ministères fédéraux afin d'assurer une prestation plus efficace du financement et un soutien accru des communautés des Premières Nations.

6.1 Harmonisation avec d'autres programmes et ministères

Vingt-troisième constatation : plusieurs ministères fédéraux ont des programmes d'infrastructure communautaire pour les Premières Nations, ce qui crée des inefficacités pour ceux qui essaient de naviguer entre ces programmes et d'accéder aux diverses sources de financement disponibles.

Les répondants de SAC ont indiqué qu'il existait plus de 100 programmes d'infrastructure pour les Premières Nations au sein du gouvernement fédéral, tous assortis de conditions différentes pour les accords de financement. Ce décalage s'explique par le manque d'intégration et la complexité des programmes au sein du portefeuille d'infrastructures. Par exemple, Infrastructure Canada finance des projets d'infrastructure par l'intermédiaire de programmes tels que le Plan Investir dans le Canada²⁴. Les communautés s'attendaient à ce que SAC finance le fonctionnement et l'entretien pour appuyer ces investissements de façon continue, ce qui ne relève pas du mandat du PIE. Plusieurs répondants des Premières Nations et de SAC ont fait état de difficultés liées à des questions de compétence provinciale qui entravent l'achèvement des projets. Par exemple, les Premières Nations dépendent souvent des infrastructures provinciales pour l'approvisionnement en eau de la communauté et doivent collaborer avec les provinces pour la construction et l'entretien des routes.

Bien que de nombreux répondants (gouvernement, communautés des Premières Nations et organisations) aient déclaré qu'il y avait peu d'harmonisation entre le Programme AIC et d'autres initiatives d'autres ministères fédéraux, plusieurs ont indiqué qu'ils pouvaient mettre en commun les fonds reçus de SAC avec d'autres sources de financement pour mener à bien des projets d'infrastructure. Un exemple réussi a été donné : un projet d'énergie de remplacement a été financé grâce à la direction et à la coordination du personnel régional de SAC entre cinq parties, dont Ressources naturelles Canada, Infrastructure Canada et la province.

²⁴ Site Web d'Infrastructure Canada. Extrait de : <https://www.infrastructure.gc.ca/plan/funding-financement-fra.html>

Vingt-quatrième constatation : l'approche axée sur les biens et basée sur les projets pour la mise en œuvre du Programme AIC, sans intégration avec d'autres programmes de sous-actifs d'infrastructure dans le cadre du PIE ou d'autres programmes d'infrastructure de SAC, a entraîné une augmentation des charges administratives pour les Premières Nations et a fait perdre des occasions de mieux répondre aux besoins et aux priorités indiqués par les communautés d'un point de vue communautaire.

Au cours de la période évaluée, c.-à-d. de 2016-2017 à 2020-2021, alors que la planification des projets du Programme AIC était dirigée par la communauté selon les principes découlant des PIIPN élaborés par les communautés, l'approche de priorisation et d'approbation des projets du Programme AIC au moyen d'un financement d'immobilisations ciblé était fondée sur le Système national de classement des priorités (SNCP) global. Les cadres de classement des priorités propres aux biens sont des outils décisionnels utilisés pour fournir une base pour évaluer les propositions soumises par les Premières Nations pour des projets d'immobilisations d'envergure nationale comparable et pour s'assurer que les projets les plus prioritaires sont financés en premier.

Afin de déterminer le niveau de financement ciblé des immobilisations du Programme AIC à allouer aux régions, on a utilisé une méthode d'affectation fondée sur la formule propre aux projets du Programme AIC, en tenant compte de facteurs tels que le nombre de communautés, la population dans les réserves, etc., dans le but d'offrir une certaine souplesse aux régions dans l'exécution des projets du Programme AIC dans leurs régions. Les régions doivent travailler à l'intérieur du cadre national d'affectation des fonds dans chaque domaine d'actif du PIE, qui peut varier d'un actif à l'autre en ce qui concerne les formules de financement et les processus d'affectation. De plus, la façon dont les régions établissent l'ordre de priorité et allouent leur financement à même les affectations budgétaires aux Premières Nations varie également, en raison des priorités régionales, des facteurs propres aux actifs et d'autres obligations et engagements, etc. Compte tenu de ces complexités, bien que les régions fassent tous les efforts possibles pour coordonner les différents domaines d'actifs et le calendrier des projets afin d'être plus axées sur la communauté, il n'est pas toujours possible de coordonner et de synchroniser parfaitement les projets entre les différents actifs du PIE et sous-actifs du Programme AIC, y compris les infrastructures²⁵ hors site et de soutien telles que l'amélioration des routes, de l'eau et des égouts, les systèmes de clôtures et de gicleurs d'incendie, etc. Cela a donné lieu à des cas où des logements et des écoles ont été construits sans les caractéristiques structurantes adéquates, de sorte qu'ils n'ont pas pu être utilisés immédiatement, en toute sécurité et de manière efficace.

De plus, en raison de l'approche fondée sur les projets et les propositions, les charges administratives incombent aux Premières Nations. De nombreux répondants des communautés des Premières Nations, des organisations et du gouvernement ont suggéré que pour créer un Programme AIC plus efficace, il était nécessaire d'adopter une optique communautaire. Un répondant d'une Première Nation a fait remarquer qu'une infrastructure médiocre influence tous

²⁵ Tout en reconnaissant qu'il est nécessaire d'appuyer les investissements auxiliaires, compte tenu des besoins élevés liés aux constructions et aux rénovations et du financement limité disponible, l'infrastructure hors site et de soutien n'est pas toujours financée dans le cadre d'un projet d'école.

les aspects de la communauté, soulignant le lien entre l'infrastructure et la santé et la sécurité des résidents de la communauté. Plusieurs répondants de SAC ont fait remarquer que si l'efficacité énergétique, le changement climatique et la santé publique sont considérés comme des questions transversales, elles ne sont pas bien intégrées dans les programmes de SAC. L'établissement de liens entre les différents éléments des programmes permettrait également au Ministère d'utiliser les fonds de manière plus efficace.

Outre les résultats liés à l'infrastructure, l'infrastructure communautaire a également des effets croisés sur les résultats sanitaires et sociaux ainsi que sur le bien-être général de la communauté. De nombreux répondants de SAC et d'autres gouvernements ont suggéré que l'intégration de la santé publique dans la planification de l'infrastructure communautaire rendrait le programme et l'ensemble des dépenses de santé plus efficaces. Par exemple, le financement des agents de santé environnementale et publique par l'intermédiaire du programme d'infrastructure permettrait d'obtenir de meilleurs résultats en matière de santé et de sécurité. De plus, l'élaboration d'indicateurs de santé plus appropriés en collaboration avec les Premières Nations pourrait mieux soutenir la planification de l'infrastructure communautaire et le classement des projets.

6.2 Planification de la gestion des actifs et approche axée sur le cycle de vie

Vingt-cinquième constatation : les économies réalisées dans le cadre du Programme AIC n'ont pas été entièrement satisfaites en raison de l'insuffisance des travaux d'entretien et de réparation et les décisions d'approbation des projets tendent à privilégier les options les moins coûteuses plutôt que de se fonder sur une planification à long terme de la gestion des actifs.

La plupart des répondants des Premières Nations ont indiqué que l'exécution du Programme AIC n'était pas rentable et ont suggéré qu'une capacité accrue de gestion des actifs au sein des communautés des Premières Nations aiderait à mieux planifier et à élaborer des solutions pour rendre le programme plus rentable. Comme indiqué précédemment, de nombreuses communautés ont fait appel à des experts-conseils externes pour les aider à préparer des propositions, à concevoir des projets et à réaliser des évaluations des besoins. Il serait plus rentable d'avoir des professionnels tels que des ingénieurs et des gestionnaires de projet dans la communauté.

L'importance de la gestion des actifs a été soulevée par de nombreux répondants, car elle est essentielle pour évaluer l'état des infrastructures, estimer les coûts de réparation et de modernisation, et prendre en compte la croissance de la communauté afin de faciliter la planification de la prolongation de la durée de vie et de la valeur des infrastructures. Les répondants des Premières Nations et de SAC ont convenu que le fait de disposer d'un plan de gestion des actifs entièrement élaboré leur permet de définir ce qui est nécessaire pour gérer les actifs, y compris les fonds requis pour les ressources humaines afin d'exploiter et d'entretenir les actifs de la communauté et le soutien adéquat pour protéger les investissements et maintenir la santé et la sécurité des actifs de celle-ci.

De plus, en raison des restrictions budgétaires, les communautés ont choisi d'utiliser des matériaux de moindre qualité qui ne résistent pas aux effets du climat local et aux effets croissants du changement climatique, ce qui a encore réduit l'efficacité du financement des

infrastructures puisque les installations subissent une détérioration accélérée. De nombreux répondants des Premières Nations ont indiqué que la rentabilité du programme nécessitait des plans de gestion des actifs à long terme. Cette planification comprenait une évaluation des besoins et des données actualisées sur l'état de leur inventaire d'actifs (c.-à-d. la gestion des actifs). Cette planification a permis aux communautés de gagner en efficacité et d'élaborer une approche proactive de la gestion des infrastructures communautaires.

D'autres répondants des Premières Nations ont souligné que les formules d'affectation sont dépassées et ne tiennent pas compte de l'augmentation des coûts des matériaux, des frais de livraison et de l'inflation. Ils ont noté que les formules obsolètes signifient que le financement ne couvre pas les coûts réels de construction, ce qui oblige les communautés à construire des installations moins coûteuses qui résistent mal aux conditions météorologiques difficiles et au changement climatique.

De nombreux répondants des Premières Nations ont souligné la nécessité de disposer de bases de données actualisées qui permettraient d'élaborer des plans de gestion des actifs. Le SRCB fournit des renseignements sur l'état des infrastructures, mais il exige qu'une inspection soit effectuée par un inspecteur du SRCB agréé tous les trois ans. De nombreuses Premières Nations ne disposent pas de tels professionnels et doivent confier ce travail à un expert-conseil externe. C'est pourquoi plusieurs répondants des Premières Nations ont demandé un financement pour former les membres de la communauté à effectuer ces inspections. Les répondants affirment que le fait d'avoir cette expertise à l'intérieur de leur communauté constituerait une utilisation plus efficace des fonds du Programme AIC et que cela aiderait les Premières Nations à se préparer au transfert de services.

La gestion des actifs est également liée à la planification des investissements à long terme, car elle prend en compte les coûts et les délais d'entretien tout au long du cycle de vie. De nombreux répondants des Premières Nations ont indiqué que la planification à long terme permet à leurs communautés de réaliser des économies et de gérer plus efficacement leur portefeuille d'infrastructures, ce qui accroît l'efficacité de leurs programmes sur les AIC. Par exemple, en évaluant la durée de vie d'un actif et les coûts de modernisation ou de réparation, ils peuvent les comparer aux coûts de remplacement et déterminer si la réparation ou le remplacement de l'actif est plus approprié d'un point de vue fiscal. D'autres répondants des Premières Nations ont indiqué qu'un financement de base sur une période prolongée serait également plus rentable, car cela permettrait à la communauté de planifier la meilleure façon d'utiliser les fonds pour les améliorations et les réparations de ces actifs. Certains répondants de SAC ont fait remarquer que la plupart des projets du Programme AIC nécessitent une planification prévoyant un financement durable et prévisible, mais que les budgets de financement du Programme AIC sont limités et assortis d'échéances serrées (p. ex., un montant fixe par an sur deux ou trois ans).

Vingt-sixième constatation : il n'y a pas d'approche cohérente du renforcement des capacités de gestion des actifs, ce qui nuit à l'atteinte des résultats liés aux infrastructures communautaires.

De nombreux répondants des Premières Nations ont cité le manque de personnel qualifié comme la principale raison qui empêche la réforme de leurs programmes d'infrastructure communautaire et qui, par conséquent, rend leurs programmes moins efficaces ou moins

rentables. Ils ont noté que le manque d'équipes de réparation, de chefs de projet et de personnel de soutien pour aider à gérer l'infrastructure communautaire signifiait qu'ils se concentraient moins sur l'efficacité alors qu'ils s'efforçaient de gérer les actifs. De nombreuses communautés ont fait appel à des experts-conseils externes coûteux pour les aider à préparer des propositions, des rapports et des évaluations des besoins, et pour recruter des inspecteurs afin de s'assurer que les bâtiments et les biens répondent aux normes de construction.

Comme indiqué précédemment dans la section « Pertinence » du présent rapport, la formation professionnelle et le perfectionnement des capacités restent une lacune du Programme AIC. Les Premières Nations souhaitent disposer des capacités et des ressources internes nécessaires pour planifier de manière adéquate l'infrastructure communautaire dans le cadre de l'élaboration stratégique de l'ensemble de l'infrastructure communautaire. Il s'agit notamment de l'expertise nécessaire pour évaluer et gérer les actifs d'infrastructure et la planification du cycle de vie ainsi que pour la planifier la relève afin de veiller à ce que les pratiques exemplaires soient transmises aux futurs gestionnaires de programme. Les répondants des Premières Nations et de SAC ont indiqué que le Programme AIC pourrait mieux aider les communautés à perfectionner leurs capacités et à mettre en œuvre des programmes de gestion des actifs à long terme pour tous les actifs.

La plupart des répondants des Premières Nations ont indiqué qu'ils étaient en train de perfectionner la capacité d'exploitation et d'entretien de leur infrastructure communautaire, tandis que seules quelques communautés ont indiqué qu'elles avaient perfectionné cette capacité. Certains répondants ont indiqué qu'ils se tournaient vers leur conseil tribal pour obtenir des conseils et du soutien, tandis que d'autres ont noté que des programmes tels que le programme de formation itinérante pour l'eau ont contribué à perfectionner les capacités au sein de leur communauté.

6.3 Autres pratiques et observations en matière de rentabilité

Vingt-septième constatation : le roulement élevé du personnel, tant au sein de SAC que des communautés des Premières Nations, entraîne des inefficacités dues à la perte de capacité et à des efforts supplémentaires de la part des Premières Nations.

Les répondants des communautés des Premières Nations et des organisations ont fait remarquer que le roulement élevé du personnel des Premières Nations et de SAC a nui à leur capacité d'exécuter leurs programmes d'infrastructure. Le roulement élevé du personnel des Premières Nations, dû à l'épuisement professionnel ou à l'acceptation de postes à l'extérieur de la communauté, signifie que les communautés doivent investir des efforts et des fonds supplémentaires pour former le nouveau personnel. Le roulement élevé se traduit également par une gestion moins efficace des infrastructures, car il y a moins de personnel pour effectuer l'entretien des infrastructures, ce qui entraîne une détérioration accrue. Le roulement du personnel de SAC a une incidence sur les communautés des Premières Nations, car les connaissances et les leçons retenues ne sont pas toujours transférées au nouveau personnel. Plusieurs répondants des Premières Nations ont indiqué que le temps passé à établir des relations avec des membres du personnel de SAC et à les aider à comprendre la situation de leur communauté en matière d'infrastructure et leurs besoins uniques est perdu lorsque ceux-ci démissionnent, et qu'ils doivent tout recommencer auprès d'autres employés de SAC lorsque cela arrive.

Le problème du roulement élevé du personnel de SAC dans les programmes d'infrastructure a été soulevé par de nombreux répondants des Premières Nations (y compris les partenaires et les communautés). Cela a été considéré comme une pratique de gestion inefficace des programmes d'infrastructure, car il n'y avait pas de transfert de connaissances suffisant après le départ du personnel. Sur la base d'une évaluation des effectifs des trois programmes (y compris la RCN et les régions)²⁶, les données révèlent qu'il y a eu un total de 829 dénombrements de roulements, y compris les nouvelles embauches et les départs de 2016-2017 à 2020-2021 (tableau 6.1).

Tableau 6.1 : Embauche et départ du personnel dans l'ensemble des programmes de LR, des IE et AIC de 2016-2017 à 2020-2021

Roulement du personnel	Exercice financier	T1	T2	T3	T4	Total
Embauche	2016-2017	9	14	27	20	70
	2017-2018	20	18	7	10	55
	2018-2019	16	16	22	41	95
	2019-2020	29	44	22	49	144
	2020-2021	19	12	9	11	51
Départ	2016-2017	10	6	8	9	33
	2017-2018	14	26	10	6	56
	2018-2019	10	13	37	32	92
	2019-2020	35	37	44	27	143
	2020-2021	40	20	15	15	90
Roulement du personnel total	Quinquennal	202	206	201	220	829

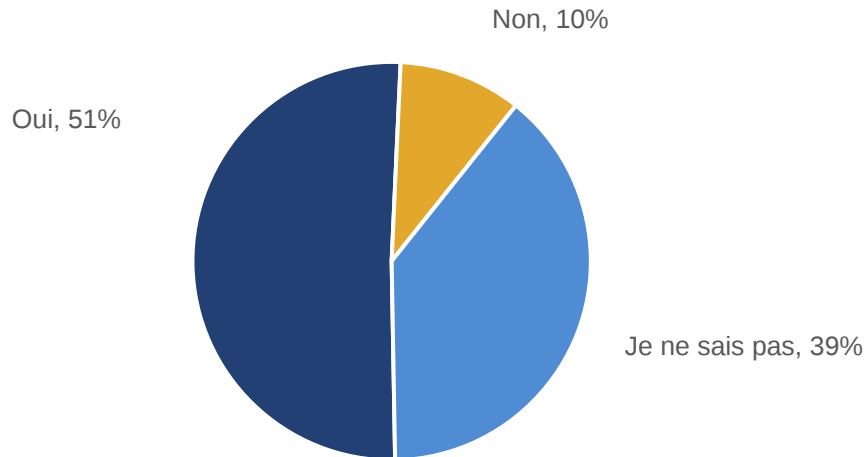
Source : Rapports sur les ressources humaines de SAC

Vingt-huitième constatation : certains ont fait remarquer que le programme était rentable, car de nombreuses Premières Nations ont indiqué que les coûts d'infrastructure communautaire assumés par leurs communautés pourraient être inclus par SAC dans le Programme AIC.

Certains coûts directement liés à la construction et à l'entretien de l'infrastructure communautaire ne sont pas admissibles au Programme AIC. Par conséquent, les communautés des Premières Nations doivent assumer ces coûts pour avoir accès au financement du Programme AIC. Plus de la moitié (51 %) des répondants au sondage ont indiqué que leur communauté payait pour des coûts qui n'étaient pas couverts par le Programme AIC et qui pourraient être pris en compte par SAC. Il convient de noter que 39 % des répondants ont indiqué qu'ils ne savaient pas s'il y avait des coûts d'infrastructure assumés par leur communauté qui devraient être inclus dans le Programme AIC (figure 6.1).

²⁶ En raison de l'organisation régionale de la mise en œuvre des programmes, où le logement, les établissements d'enseignement et d'autres infrastructures communautaires peuvent être placés dans la même organisation, les données relatives aux ressources humaines ne sont pas disponibles pour un programme en particulier.

Figure 6.1 : Coûts liés à l'infrastructure assumés par la communauté et non couverts par le Programme AIC



Enquête d'évaluation de SAC 2022 (Question : Y a-t-il des coûts liés à l'infrastructure supportés par votre communauté qui ne sont pas couverts par le Programme AIC, mais que Services aux Autochtones Canada pourraient envisager d'inclure? Le total peut ne pas atteindre 100 % en raison des arrondis. Répondants, n = 83.)

Voici quelques exemples de coûts non couverts ou insuffisamment couverts identifiés par les Premières Nations :

- les frais administratifs (p. ex., le temps de réunion);
- les assurances;
- les services juridiques;
- la protection contre les incendies, notamment les coûts d'entretien insuffisants des casernes de pompiers, l'insuffisance de l'équipement de protection contre les incendies, les défibrillateurs, les désincarcérateurs et les brigades de protection contre les incendies;
- les hangars à sel, les chasse-neige et le déneigement;
- l'entretien des génératrices;
- l'entretien lié aux projets d'énergie renouvelable.

En ce qui concerne les autres coûts assumés par leur communauté qui ne sont pas couverts par le programme, certains répondants des Premières Nations ont indiqué qu'ils utilisent souvent leurs propres sources de revenus pour les réparations et la construction d'infrastructures lorsque le financement du Programme AIC est insuffisant ou lorsque les fonds de SAC ont été retardés. Certains répondants des Premières Nations ont indiqué que, pour certains projets, ils sont remboursés par SAC à une date ultérieure, mais que les frais d'emprunt ne sont pas récupérés. Un meilleur calendrier de financement permettrait aux communautés d'éviter les retards de construction et les augmentations de coûts qui en découlent.

« Le financement d'un projet par SAC peut prendre de quelques mois à quelques années. Pour que le projet puisse continuer à avancer, certaines Premières Nations

paieront à partir de leur propre source de financement et, lorsque les fonds de SAC seront disponibles, elles rembourseront les fonds empruntés ou utilisés auprès de l'autre source de financement. » [Traduction]

Répondant des Premières Nations

7. SOUTENIR LE TRANSFERT DE SERVICES : L'AVENIR DU PROGRAMME

Afin de soutenir le mandat de SAC relatif au transfert des services offerts aux Autochtones, l'évaluation a permis d'examiner les progrès réalisés en ce qui concerne le transfert du Programme AIC, tout en prenant note des défis et des pratiques exemplaires et en ciblant le soutien supplémentaire dont ont besoin les partenaires et les communautés des Premières Nations.

Vingt-neuvième constatation : alors que SAC poursuit ses efforts pour soutenir le transfert de services des infrastructures communautaires, il semble que les communautés des Premières Nations soient peu sensibilisées aux initiatives de SAC visant à soutenir les mobilisations et le renforcement des institutions en ce qui concerne le transfert de services.

Depuis 2017, SAC aide les partenaires des Premières Nations à mobiliser ces dernières et à élaborer et à fournir des modèles de prestation de services d'infrastructure qui répondent aux besoins et aux priorités ciblés dans le cadre de ces mobilisations, tout en reconnaissant et en mettant en œuvre le droit inhérent à l'autodétermination. L'objectif est de créer de nouveaux modèles de prestation de services pour les Premières Nations. SAC a fourni 108,9 millions de dollars (jusqu'en 2025-2026) en vertu de l'autorité du PIE pour soutenir les mobilisations et le renforcement des institutions liés au transfert des services d'infrastructure communautaire²⁷. À ce jour, les initiatives de transfert et les projets de démonstration de faisabilité liés à l'infrastructure communautaire sont les suivants :

À l'échelle nationale :

- la Stratégie nationale sur le logement et les infrastructures connexes des Premières Nations a été élaborée par un groupe de travail composé de représentants de l'APN et du gouvernement du Canada;
- l'Institut des infrastructures des Premières Nations étudie et élabore des modèles de politique et de formation ainsi que des normes en matière d'approvisionnement et de gestion de projets.²⁸

À l'échelle régionale :

- le First Nations Housing and Infrastructure Council of British Columbia est à élaborer un modèle de portée et de prestation de services pour le transfert de logements et d'infrastructures communautaires en Colombie-Britannique;
- en Alberta, le Conseil tribal de la Blackfoot Confederacy mène des activités de mobilisation sur le transfert des services de logement et d'infrastructures au sein des Nations de la Confédération des Blackfoot (Siksika, Pikanii, Tribu des Blood);

²⁷ Site Web du gouvernement du Canada. Page Web du transfert de la prestation des services d'infrastructure aux Premières Nations. Extrait de : <https://www.sac-isc.gc.ca/fra/1575318593525/1575318624018>.

²⁸ L'Institut des infrastructures des Premières Nations est une initiative dirigée par des Autochtones qui aidera les communautés et les organisations autochtones à planifier, à acquérir, à posséder et à gérer leurs infrastructures sur leurs terres. L'institut sera pleinement opérationnel une fois qu'il aura été créé par une modification de la *Loi sur la gestion financière des premières nations*. Le processus devrait commencer en 2022. <https://fnii.ca/fr/faq/>.

- en Saskatchewan, la First Nations Capital and Infrastructure Agency of Saskatchewan a signé un accord-cadre avec SAC. L'organisation se trouve à l'étape des opérations provisoires avant un transfert et son modèle couvre l'ensemble des logements et des infrastructures communautaires;
- les Chefs de l'Ontario élaborent une approche pour la stratégie de logement des Premières Nations de la région de l'Ontario dans le cadre de l'initiative sur le transfert du logement et des infrastructures connexes;
- la Confederacy of Mainland Mi'kmaq mène des activités de mobilisation auprès des huit Premières Nations membres sur un modèle de prestation de services pour le logement et les infrastructures.

Malgré ces initiatives qui ont eu lieu au cours des dernières années, de nombreux représentants de communautés et d'organisations des Premières Nations ont indiqué que leurs communautés n'étaient au courant d'aucune initiative de SAC liée au transfert de services. Il a été noté que la mobilisation liée au transfert de services ne se faisait pas au niveau de chaque Première Nation, mais auprès des groupes de Premières Nations (p. ex., les conseils tribaux) et des associations de Premières Nations (p. ex., l'APN). Une personne interrogée a suggéré que ce manque de sensibilisation au sens large peut être dû au fait que le ministre et la direction de SAC n'ont pas parlé publiquement du transfert de services et que le site Web de SAC contient peu de renseignements sur le sujet.

Lorsque nous leur avons demandé leur niveau de satisfaction à l'égard des efforts de SAC pour transférer le Programme AIC, les répondants au sondage ont fourni un point de vue mitigé, 45 % étant neutres, comparativement à 30 % qui étaient satisfaits et 21 % insatisfaits.

Bien que nous n'ayons pas particulièrement demandé aux répondants au sondage s'ils étaient au courant des activités de SAC en lien avec le transfert des services, 45 % suggèrent qu'il y a peut-être un manque de sensibilisation aux efforts de transfert de services de SAC au sein des Premières Nations.

Une plus grande proportion des répondants au sondage provenant de Premières Nations situées à moins de 50 km d'un centre de services étaient satisfaits des efforts déployés par SAC pour transférer l'exécution du Programme AIC aux communautés des Premières Nations (39 % comparativement à 13 % des répondants des communautés situées entre 50 et 350 km d'un centre de services)²⁹. Les raisons de la satisfaction à l'égard des efforts déployés pour transférer l'exécution du Programme AIC aux communautés des Premières Nations sont les suivantes : disposer d'un personnel et de professionnels qualifiés pour exécuter et superviser les projets d'infrastructure, une meilleure communication avec les membres de la communauté pour comprendre les besoins d'infrastructure de celle-ci et y répondre et la capacité de financer les lacunes en matière de F et E. Parmi les motifs d'insatisfaction, citons l'absence des ressources nécessaires pour résoudre les problèmes d'infrastructure de longue date, la demande d'une étude visant à déterminer quels services peuvent être facilement transférés et l'incertitude quant au degré d'autonomie qui sera instauré lorsque les services et le Programme AIC seront transférés.

²⁹ D'autres catégories d'éloignement ont un total de réponses inférieur à 10, ce qui est trop peu fiable pour être présenté en pourcentage.

Trentième constatation : bien que les communautés des Premières Nations se trouvent à différents stades du transfert de services, la grande majorité d'entre elles ne sont pas en mesure d'assumer le contrôle de leur programme d'infrastructure communautaire. Même si beaucoup d'entre elles ont commencé à prendre des mesures pour se préparer au transfert de services, elles ont indiqué qu'il était important de remplir les bonnes conditions avant de prendre le contrôle.

La capacité des communautés des Premières Nations à mettre en œuvre un programme d'infrastructures de logement est variable. Selon le personnel de SAC, il existe des différences régionales et si certaines régions sont bien placées pour le transfert de services, d'autres ne le sont pas. On a suggéré à SAC que le transfert des services devra être personnalisé et ne pourra pas se faire dans la précipitation. D'autres répondants du gouvernement ont indiqué qu'il fallait se concentrer sur la création de conditions favorables (p. ex., un financement suffisant à long terme) avant de transférer le Programme AIC.

Selon les répondants, les bonnes conditions comprennent le fait : 1) d'avoir la capacité de gérer l'infrastructure communautaire, 2) de disposer d'un financement fiable et durable, et 3) de remédier à l'état actuel de l'infrastructure communautaire. Bien que de nombreux répondants des Premières Nations se soient montrés favorables au contrôle de leur infrastructure communautaire, ils ont catégoriquement indiqué qu'ils ne souhaitent pas s'approprier le programme tel qu'il est. Ces répondants soulignent que le gouvernement devrait fournir un financement suffisant pour combler les lacunes en matière d'infrastructure avant de transférer le programme aux communautés.

Les répondants des Premières Nations ont massivement convenu que le financement relatif au perfectionnement des capacités était nécessaire pour mieux positionner les Premières Nations en vue du transfert des services. Plus précisément, ces répondants ont demandé un soutien accru à la gestion des actifs, à la planification à long terme et à la gestion de projet afin de mieux fournir et gérer les actifs et les infrastructures communautaires. La majorité des répondants des Premières Nations ont indiqué que le plus grand défi auquel ils étaient confrontés en matière de transfert de services était de disposer des ressources humaines nécessaires à la mise en œuvre du Programme AIC. Ils ont fait remarquer que pour renforcer leurs capacités internes, ils ont besoin d'un personnel qualifié pour administrer le programme et élaborer des processus et des politiques internes. Certains répondants des Premières Nations ont fait valoir qu'ils feraient moins appel à des experts-conseils s'il disposait d'un personnel interne qualifié.

Quelques répondants des Premières Nations ont indiqué qu'ils étaient actuellement en contact avec SAC pour discuter du processus d'un éventuel transfert de services. Ces répondants ont indiqué que leurs communautés souhaitent passer d'une simple satisfaction des besoins fondamentaux par l'intermédiaire d'une approche réactionnaire à la capacité de subvenir à leurs besoins et de prospérer. Ils ont toutefois réclamé une source de financement stable en vue de perfectionner cette capacité.

« Le financement de la capacité est le maillon de la chaîne qui empêche les communautés de progresser davantage. » [Traduction]

Membre du personnel de SAC

Certains répondants (gouvernement, communautés des Premières Nations et organisations) ont indiqué que les communautés devaient perfectionner leur capacité à mieux gérer et mettre en œuvre les projets avant d'envisager le transfert des services. De nombreuses Premières Nations font appel à des experts-conseils externes pour la gestion des projets; un répondant a cependant fait remarquer que si la communauté n'assure pas la supervision, les projets peuvent entraîner des dépassements de coûts, des retards dans les délais ou ne pas répondre aux besoins de la communauté. D'autres répondants des Premières Nations ont indiqué que le fait d'avoir des gestionnaires de projet à l'interne augmentait la capacité et la préparation des communautés au transfert de services.

La formation et le renforcement des capacités des dirigeants communautaires ont également été évoqués par certaines personnes interrogées, compte tenu de l'importance des dirigeants communautaires dans le processus de transfert de services. Une formation appropriée pourrait aider les dirigeants à gérer leur portefeuille d'infrastructures communautaires et à appliquer de meilleures pratiques de construction, ainsi que des ressources financières et humaines plus efficaces. Les participants aux groupes de discussion ont noté que le cycle de gouvernance des Premières Nations était trop court pour aider efficacement la communauté. Un cycle de quatre ans, semblable à celui des gouvernements non autochtones, serait plus efficace pour leur Conseil que le cycle actuel de deux ans.

Trente-et-unième constatation : certaines pratiques exemplaires ont été observées ou suggérées pour soutenir le transfert des services.

Lorsque nous leur avons demandé de décrire les pratiques exemplaires visant à faciliter le transfert de services, certains répondants des Premières Nations ont souligné l'importance d'avoir un personnel qualifié pour gérer l'infrastructure, soutenir le chef et le conseil, et établir un plan à long terme pour développer et entretenir leurs actifs d'infrastructure. Les répondants des Premières Nations ont indiqué la nécessité d'une planification des investissements à long terme, sur un horizon de 50 ans. Les répondants ont déclaré que la planification devrait relever de la responsabilité de la communauté afin de déterminer ses priorités en matière d'infrastructures et de développer son autonomie. La planification à long terme nécessite un financement pour soutenir un leadership fort et développer un personnel qualifié au sein de la Première Nation.

D'autres répondants de SAC ont indiqué que les services liés aux grandes infrastructures nécessitent la participation de nombreux partenaires et que SAC devrait promouvoir davantage d'occasions de réseautage afin d'encourager les Premières Nations à former des partenariats qui pourraient financer ou fournir un soutien pour leurs projets d'infrastructure. En outre, d'autres répondants de SAC ont mentionné la nécessité d'un message plus clair de la part des dirigeants de SAC à l'intention des Premières Nations afin de faire avancer le transfert de services.

8. RÉSULTATS TRANSVERSAUX DES TROIS ÉVALUATIONS : L'ENSEMBLE DES PROGRAMMES D'INFRASTRUCTURE

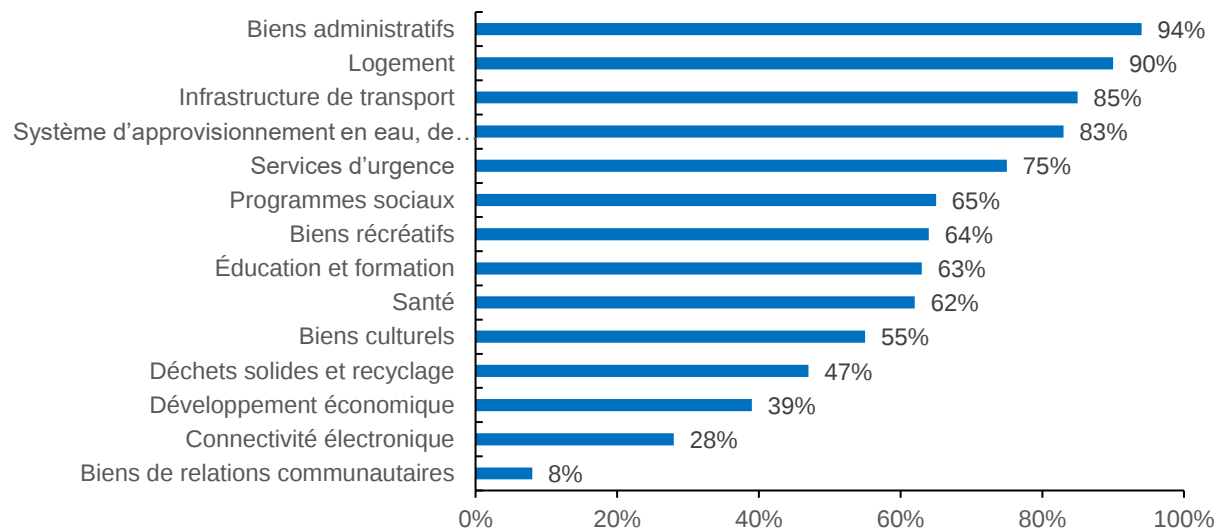
L'évaluation du Programme AIC a été menée en même temps que les évaluations du Programme de logements dans les réserves et du Programme des installations d'enseignement. Bien que chaque évaluation ait donné lieu à des constatations propres à son programme, les constatations des trois évaluations illustrent les similitudes entre les défis auxquels font face les programmes et les communautés des Premières Nations et les liens entre les programmes qui font partie intégrante de la prise en considération dans l'ensemble pour combler les lacunes en matière d'infrastructure.

Résultat transversal n° 1 : en ce qui concerne les besoins et les enjeux, les programmes d'infrastructure sont confrontés à des défis similaires pour répondre aux besoins des communautés des Premières Nations et pour répondre aux besoins d'infrastructure dans les réserves dans toutes les catégories d'infrastructure, c'est-à-dire le logement, les installations d'enseignement et les autres infrastructures communautaires.

Alors que les trois programmes font face à des défis émergents et supplémentaires pour répondre aux besoins des communautés en raison de la COVID-19 et du changement climatique ainsi que de la croissance de la population dans les réserves et des besoins croissants de divers segments des communautés, quelques défis clés durables ont été rencontrés dans les trois programmes en ce qui concerne le financement, le perfectionnement des capacités, les systèmes de données et le roulement du personnel de SAC.

En 2022, les bureaux régionaux de SAC ont travaillé avec les dirigeants des Premières Nations dans tout le pays pour cibler les besoins en infrastructures propres à leur communauté. L'exercice avait pour but d'aider les communautés à commencer à combler les lacunes en matière d'infrastructures et à améliorer la santé et le bien-être en général des membres de la communauté. À l'issue de cet exercice, les principaux besoins à satisfaire sont le logement, les infrastructures de transport (telles que les routes et les ponts), les services d'urgence (y compris la protection contre les incendies), les équipements récréatifs, l'éducation et la formation (figure 8.1).

Figure 8.1 : Demande communautaire par catégorie d'infrastructure



Source : Commentaires des Premières Nations fournis à SAC en 2022

Malgré des défis similaires, il existe des différences régionales dans la mise en œuvre des trois programmes. Certaines régions ont systématiquement reçu le financement le plus faible dans toutes les catégories d'infrastructures. Les données financières montrent que, sur la période d'évaluation de cinq ans allant de 2016-2017 à 2020-2021, la région de l'Atlantique est celle qui a reçu le moins pour les trois programmes (en raison de la plus petite taille de sa population et des accords sur l'autonomie gouvernementale existants qui financent l'infrastructure), par rapport à l'Ontario et au Manitoba, qui ont engagé le plus de dépenses.

Tableau 8.2 : Dépenses du programme par région de 2016-2017 à 2020-2021 (en dollars)

Région	LDR	Programme des installations d'enseignement	Programme Autres infrastructures communautaires
Atl.	51 140 036,85	62 533 810,77	164 595 158,72
Qc	143 678 612,00	96 690 238,00	211 519 812,00
Ont.	394 999 647,13	414 519 648,01	671 638 317,40
Man.	445 647 541,68	546 662 956,93	518 075 220,30
Sask.	247 939 882,25	279 458 695,83	247 280 192,18
Alb.	243 188 661,16	359 727 203,30	351 751 211,81
C.-B.	217 398 242,58	102 189 604,00	423 727 692,69
AC	13 165 947,02	15 864 489,94	27 712 026,13
Total	1 757 158 570,67	1 877 646 646,78	2 616 299 631,23

Source : Rapport des RH de SAC

Résultat transversal no 2 : en termes de mise en œuvre, les programmes d'infrastructure ont été exécutés en silos et les liens entre les programmes ne sont pas suffisamment pris en compte et intégrés dans la planification et l'approbation des projets d'infrastructure par l'intermédiaire du processus du PIIPN dans les différentes catégories de sous-actifs. Il en résulte une perte d'efficacité et des occasions manquées de mieux répondre aux besoins des communautés et d'améliorer la santé et la sécurité.

La planification et l'approbation des projets d'infrastructure dans le cadre du processus du PIIPN se font actuellement pour chaque sous-actif et ne tiennent pas compte des investissements dans d'autres sous-actifs dans le cadre du PIE. Cela a donné lieu à des cas où des logements ou des installations d'enseignement ont été construits sans les caractéristiques structurantes adéquates financées par le Programme AIC, par exemple les routes de raccordement, les trottoirs, l'électricité, les dispositifs de protection contre les incendies, de sorte que les logements ou les installations d'enseignement n'ont pas pu être utilisés immédiatement de manière efficace et en toute sécurité. Les charges administratives incombent aux Premières Nations, qui doivent demander un financement pour des projets relevant de divers sous-actifs dont l'approbation simultanée n'est pas garantie.

Outre les résultats liés à l'infrastructure, l'infrastructure communautaire a également des effets croisés sur les résultats sanitaires et sociaux ainsi que sur le bien-être général de la communauté. Les programmes actuels ne donnent pas la priorité à la santé publique pour répondre de manière préventive aux préoccupations en matière de santé et de sécurité. L'intégration de la santé publique dans la planification de l'infrastructure communautaire rendrait le programme et l'ensemble des dépenses de santé plus efficaces. Par exemple, le financement des agents de santé environnementale et publique par l'intermédiaire du programme d'infrastructure permettrait d'obtenir de meilleurs résultats en matière de santé et de sécurité. De plus, l'élaboration d'indicateurs de santé plus appropriés en collaboration avec les Premières Nations pourrait mieux soutenir la planification des infrastructures et le classement des projets.

Résultat transversal n° 3 : en termes de résultats, les programmes d'infrastructure n'ont pas pleinement atteint les résultats escomptés, à savoir fournir des infrastructures fiables et durables aux Premières Nations dans les réserves, en raison d'un manque de planification de la gestion des actifs à long terme utilisant une approche fondée sur le cycle de vie des actifs.

Comme il est précisé dans le Manuel du PIE de 2016, l'analyse du cycle de vie est requise dans l'étude de faisabilité pour chaque option proposée afin de tenir compte des coûts totaux liés à la gestion d'un actif, y compris la construction, l'exploitation, l'entretien normal, l'entretien majeur et l'aliénation. Toutefois, à l'heure actuelle, les activités et les coûts d'exploitation et d'entretien ne sont pas financés lorsqu'un nouvel actif doit être construit. De plus, étant donné que les trois programmes utilisent actuellement une approche basée sur les projets pour les petits projets d'immobilisations, les Premières Nations doivent faire approuver séparément les travaux d'entretien et de réparation liés à l'actif dans le cadre du processus du PIIPN une fois la construction terminée. En ce qui concerne les activités de F et E, étant donné qu'il s'agit d'un formulaire et que celui-ci est daté, les fonds peuvent ne pas tenir compte des besoins réels du travail. En raison du manque de financement des activités de F et E, ainsi que de l'arriéré de réparations, certains actifs n'ont pas bénéficié de l'entretien et des réparations nécessaires en temps opportun, ce qui a entraîné leur détérioration précoce.

La gestion des actifs est essentielle pour évaluer l'état des infrastructures, estimer les coûts de réparation et de modernisation, et prendre en compte la croissance de la communauté afin de faciliter la planification de la prolongation de la durée de vie et de la valeur des infrastructures. L'élaboration complète d'un plan de gestion des actifs permettrait aux communautés des Premières Nations de définir les éléments nécessaires à la gestion des actifs, y compris les fonds requis pour les ressources humaines nécessaires au fonctionnement et à l'entretien des actifs de la communauté, et le soutien adéquat pour protéger les investissements et préserver la santé et la sécurité des actifs de la communauté.

Résultat transversal n° 4 : en ce qui concerne la mesure des résultats, les programmes d'infrastructure ont fourni des données au niveau des résultats. Le succès des investissements dans les infrastructures devrait également être évalué sous l'angle socioéconomique et du bien-être afin de mieux évaluer les progrès réalisés pour combler les lacunes en matière d'infrastructures.

Les programmes d'infrastructure rendent actuellement compte des résultats en utilisant des données telles que le nombre de projets et le montant des fonds dépensés. Même si ces données sont utiles pour démontrer l'ampleur des investissements et des efforts de mise en œuvre, elles ne correspondent pas tout à fait à ce que les communautés et les partenaires considèrent comme la façon la plus appropriée de mesurer la réussite des résultats en matière d'infrastructures communautaires et de combler les lacunes en matière d'infrastructures dans les réserves. De plus, la présentation des résultats au niveau des extraits ne permet pas de démontrer dans quelle mesure le programme a atteint son objectif, à savoir fournir des infrastructures communautaires fiables et durables aux communautés des Premières Nations, compte tenu du manque de réparations et d'entretien.

La première défenseure fédérale du logement au Canada, Marie-Josée Houle, a suggéré, lors du Forum national et foire commerciale sur le logement des Premières Nations de 2022 d'aller

au-delà du nombre de logements construits et d'appliquer une approche axée sur les droits de la personne qui valorise la participation, la non-discrimination, l'équité, la transparence, l'autonomisation et le respect des droits de la personne et des obligations. De même, l'IFPD a proposé de mettre en œuvre un cadre de mesure du rendement en matière de logement et d'infrastructures axé sur le bien-être, en évaluant le rendement au niveau des services. Selon l'IFPD, l'application de l'optique du bien-être à l'infrastructure permet de transformer l'approche de l'investissement dans l'infrastructure des Premières Nations, qui mise sur la résolution des problèmes hérités du passé, en une approche globale axée sur l'ensemble du système dans les réserves.

Résultat transversal n° 5 : en ce qui concerne le transfert de services, les programmes d'infrastructure étudient les possibilités de réformer leur façon de fournir les services et les programmes aux Premières Nations dans le cadre de l'engagement du Canada à combler le déficit d'infrastructure d'ici 2030, ce qui soutiendra le transfert de services.

Pour respecter l'engagement du gouvernement fédéral de combler le déficit d'infrastructures auquel sont confrontées les communautés autochtones d'ici 2030, des changements importants sont nécessaires pour fournir aux communautés des Premières Nations des outils leur permettant de mettre en avant leurs priorités et d'affecter des fonds en conséquence. L'APN a proposé plusieurs résolutions lors de ses assemblées générales annuelles de 2021 et de 2022 concernant les infrastructures et a exhorté le gouvernement fédéral à s'engager à assurer un financement durable à long terme au cours des cinq à quinze prochaines années. Une résolution en particulier a permis de souligner la nécessité d'un financement prévisible à long terme et de demander au gouvernement de « transformer les délais d'engagement insuffisants de 5 à 10 ans de l'investissement dans les logements et dans les infrastructures en engagements à long terme de 25 à 30 ans ou plus, afin de fournir un financement continu, prévisible et durable ».

Reconnaissant les obstacles existants au sein de ses programmes d'infrastructure, plus particulièrement en ce qui concerne son approche axée sur les actifs qui s'appuie sur des investissements ciblés et des programmes cloisonnés, SAC a collaboré avec les Premières Nations pour créer les conditions nécessaires en vue de faciliter le financement à long terme et la prestation de services d'infrastructure autodéterminés par les Premières Nations. À partir du printemps 2023, SAC communiquera avec les Premières Nations au sujet des moyens d'améliorer la façon dont les programmes d'infrastructure sont mis en œuvre dans les réserves. Cette initiative s'inscrit dans le prolongement du travail entamé par le Ministère en 2022, lorsque SAC s'est engagé auprès des Premières Nations à cibler les lacunes en matière d'infrastructure.

Les progrès réalisés à la suite de la réforme des programmes d'infrastructure soutiendront le transfert des services et des programmes d'infrastructure. S'appuyant sur l'initiative de transfert de services déjà en place, SAC s'associe aux organisations des Premières Nations pour faire progresser l'autodétermination de celles-ci en matière de logement et d'infrastructure communautaire. Grâce au financement de SAC, les organisations des Premières Nations détermineront de nouveaux modèles de prestation de services, y compris des services d'infrastructure, qui répondent à leurs propres besoins, priorités et approches.

9. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

Bien que le Programme AIC ait réalisé des investissements importants pour combler les lacunes en matière d'infrastructures communautaires dans les réserves, il n'a pas permis de répondre pleinement aux besoins des communautés des Premières Nations. Ces besoins, indiqués par les répondants des Premières Nations au cours de l'évaluation, comprennent les domaines qui n'ont pas été suffisamment financés dans les sous-actifs du Programme AIC, comme les routes et les ponts, la protection contre les incendies et les installations culturelles et récréatives. Bien qu'ils soient conçus pour fournir des services essentiels indispensables aux communautés, les projets du Programme AIC ne pouvaient pas toujours être priorisés lorsqu'on les comparait aux projets d'approvisionnement en eau et de logement, par exemple. Les effets du changement climatique, la COVID-19 et les besoins croissants de divers segments des communautés, y compris le soutien aux personnes en situation de handicap et aux enfants ayant des besoins spéciaux, ont également exercé une pression supplémentaire sur les exigences en matière d'infrastructures communautaires. En outre, les communautés des Premières Nations ont dû faire face à quelques défis majeurs concernant le financement, le perfectionnement des capacités, les systèmes de données et le roulement du personnel de SAC.

En ce qui concerne l'efficacité et l'efficience du programme, il existe des domaines d'amélioration dans la conception et l'exécution du Programme AIC afin de mieux soutenir la réalisation des résultats escomptés, c'est-à-dire fournir une infrastructure fiable et durable aux Premières Nations. De nombreuses installations collectives peuvent ne pas répondre aux normes de santé et de sécurité en raison d'un manque d'entretien et de réparation. Il existe des obstacles à une meilleure protection contre les incendies. L'approche axée sur les actifs et basée sur des projets financés par des sources limitées dans le temps a entraîné des manques d'efficacité dans l'optimisation des investissements de SAC et des occasions manquées de mieux servir les communautés des Premières Nations. Le processus actuel de planification et d'établissement des priorités pour d'autres infrastructures communautaires dans le cadre du PIIPN ne tient pas suffisamment et systématiquement compte des domaines d'actif et de facteurs tels que la santé publique et l'environnement, le changement climatique et l'accessibilité, qui sont essentiels pour atteindre les résultats associés au PIE.

Enfin, alors que SAC continue d'explorer d'autres modèles de financement et d'autres options pour le transfert de services afin de fournir un financement à plus long terme et d'aider à renforcer les capacités des Premières Nations participantes et de les rapprocher de la prise en charge de leurs installations d'enseignement, il est important de sensibiliser davantage les communautés des Premières Nations au transfert de services et à ses initiatives pour atteindre cet objectif.

En fonction des constatations de l'évaluation, il est recommandé que SAC effectue ce qui suit :

1. Mieux appuyer la planification et l'établissement des priorités en matière d'infrastructure dirigées par la communauté afin de répondre aux besoins des Premières Nations :
 - 1.1. examiner et adapter les processus de planification de l'infrastructure communautaire afin d'aider les Premières Nations à disposer d'infrastructures fiables,

durables et dirigées par la communauté (appuyé par les constatations n° 4, 23, 24 et la constatation transversale n° 2);

1.2 explorer les possibilités de mieux harmoniser la conception et la mise en œuvre du programme avec les priorités changeantes relevées dans la présente évaluation par les Premières Nations afin de répondre aux besoins uniques de leurs communautés, comme l'intégration des résultats en matière de santé, des changements climatiques et de l'accessibilité (appuyé par les constatations n° 5, 6, 12, 13);

2. donner la priorité, allouer des fonds ou déployer des efforts précis aux domaines cernés par les communautés comme étant les besoins ou les lacunes les plus importants :

2.1 effectuer une analyse pour cerner les obstacles concernant les communautés qui sont plus petites, plus éloignées et qui ont moins de ressources pour accéder aux fonds (appuyé par la constatation n° 13);

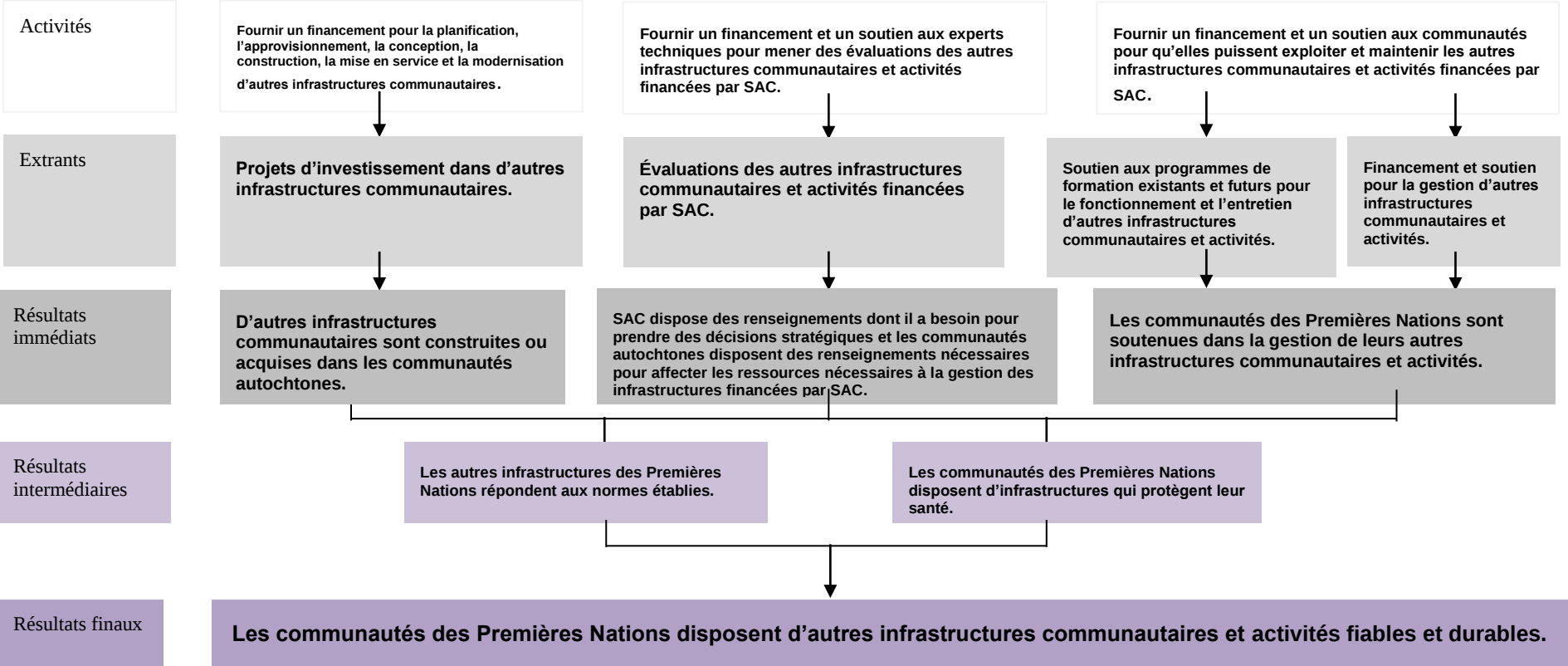
2.2 éliminer les obstacles à l'accès au financement des immobilisations de la protection contre les incendies en assouplissant davantage l'approche de financement à trois paliers et examiner les moyens de s'assurer que le financement de F et E pour la protection contre les incendies est utilisé aux fins prévues (appuyées par les constatations n° 14, 19 et 20);

2.3 aider et soutenir davantage les communautés dans leurs activités de développement des capacités de gestion et d'entretien de leur infrastructure communautaire et de leur transfert de services (appuyées par les constatations n° 7, 26, 30, et la constatation transversale n° 5);

3. améliorer la qualité des données dans les systèmes ministériels, notamment pour établir des définitions claires des champs et des catégories utilisés dans le module de suivi des projets du SIGI afin de s'assurer que la saisie des données est uniforme et d'améliorer ainsi la qualité des données (appuyé par les constatations n° 16 et 17);

4. mettre en œuvre des stratégies pour atténuer les répercussions du roulement du personnel afin de mieux soutenir la collaboration avec les Premières Nations (appuyées par les constatations n° 16 et 17).

ANNEXE A : MODÈLE LOGIQUE DU PROGRAMME *Modèle logique du programme Autres infrastructures et activités communautaires³⁰*



Source : Profil d'information sur le programme approuvé en 2018