

Évaluation du Programme des sites contaminés dans les réserves (sud du 60^e parallèle)

Évaluation de SAC

Mars 2024

Rapport final



Table des matières

Liste des abréviations et acronymes	ii
Sommaire	iii
Historique	iii
Contexte et méthodologie de l'évaluation	iii
Principales constatations	iv
Recommandations.....	v
Réponse de la direction et plan d'action	vii
Réponse globale de la direction	vii
Matrice du plan d'action	ix
1. Introduction.....	1
2. Description du programme	1
2.1 Contexte.....	1
2.2 Description du programme.....	6
3. Méthodologie de l'évaluation	8
3.1 Portée et questions d'évaluation	8
3.2 Concept et méthodes	8
3.3 Limites.....	9
3.4 Mobilisation autochtone	9
4. Constatations.....	11
Pertinence.....	11
Obtenir des résultats.....	15
Défis.....	19
Processus	28
Rôles et relations	33
Transfert de services.....	37
Forces externes	45
5. Conclusions	48
5.1 Conclusions	48
6. Recommandations.....	52
Annexe A : Modèle logique.....	a
Annexe B : Méthodologie détaillée	a

Liste des abréviations et acronymes

AANC	Affaires autochtones et du Nord Canada
ACS Plus	Analyse comparative entre les sexes plus
COVID-19	Maladie du coronavirus 2019
DGGTE	La Direction générale de la gestion des terres et de
l'environnement	
EES	Évaluation environnementale du site
ISCF	Inventaire des sites contaminés fédéraux
PASCF	Plan d'action pour les sites contaminés fédéraux
PSCR	Programme des sites contaminés dans les réserves
RCAANC	Relations Couronne-Autochtones et Affaires du Nord Canada
SAC	Services aux Autochtones Canada
SCT	Secrétariat du Conseil du Trésor
SIGE	Système intégré de gestion de l'environnement
TDE	Terres et développement économique

Sommaire

Cette évaluation du Programme des sites contaminés dans les réserves (sud du 60^e parallèle) (PSCR) a été décrite dans le Plan d'évaluation quinquennal de Services aux Autochtones Canada (SAC)¹ et menée conformément à la *Politique sur les résultats* et à la *Loi sur la gestion des finances publiques* du Conseil du Trésor du Canada. L'évaluation a été entreprise afin de fournir une évaluation neutre et fondée sur des données probantes sur : la pertinence, les relations, les pratiques exemplaires et le rendement dans les domaines de l'évaluation, de la gestion, de l'assainissement et des processus connexes pour les sites contaminés.

Historique

La présente évaluation porte sur le rendement du PSCR, en particulier en ce qui concerne l'efficacité et l'efficacité de ses interventions. Le programme est une initiative nationale qui devrait contribuer aux résultats finaux du portefeuille de gestion des terres, des ressources naturelles et de l'environnement dans le Secteur des terres et du développement économique de SAC en appuyant l'évaluation et l'assainissement des sites contaminés sur les terres de réserve et sur toute autre terre sous la responsabilité de SAC. Le PSCR fournit un soutien aux Premières Nations pour obtenir des consultants en environnement qui effectuent des travaux d'évaluation et d'assainissement des sites contaminés; gère et met à jour un inventaire des sites contaminés dans les réserves; assure la liaison avec d'autres ministères et organismes fédéraux qui travaillent avec le Secrétariat du Plan d'action pour les sites contaminés fédéraux (PASCF).

Contexte et méthodologie de l'évaluation

La portée de l'évaluation couvre les années 2014-15 à 2019-20, conformément aux exigences du Conseil du Trésor², ainsi que les activités d'avril 2020 à août 2023 pour mesurer les premières répercussions de la pandémie de COVID-19 sur le rendement du programme.

Le Rapport de méthodologie a été finalisé en mars 2023, et la collecte de données primaires a eu lieu de mars à août 2023. L'évaluation s'est appuyée sur une approche mixte qui comprenait les éléments de preuve suivants : un document, de la littérature et un examen médiatique; des entrevues avec 21 employés actuels et anciens du PSCR; des entrevues avec 20 personnes provenant de communautés de Premières Nations, y compris leurs consultants embauchés; 34 réponses d'un sondage distribué à 363 bénéficiaires du financement communautaire; sept visites sur place en Colombie-

¹ Services aux Autochtones Canada. (2022). *Plan d'évaluation ministériel quinquennal de 2022-2023 à 2026-2027*. <https://www.sac-isc.gc.ca/fra/1666179748156/1666179794481>

² Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada (2016). *Politique sur les résultats*. <https://www.tbs-sct.canada.ca/pol/doc-fra.aspx?id=31300>

Britannique, en Saskatchewan et au Québec; ainsi qu'une analyse des données administratives quantitatives détenues par la Direction de l'environnement à l'administration centrale de SAC.

Principales constatations

L'évaluation a permis d'évaluer le PSCR au moyen des objectifs traditionnels d'évaluation de la pertinence et du rendement (efficacité et efficience) et d'élaborer onze principales constatations dans sept domaines thématiques généraux : pertinence, obtenir des résultats, défis, processus, rôles et relations, ainsi que forces externes.

Pertinence : Le PSCR continue de respecter les obligations juridiques du Canada à l'égard des Premières Nations liées aux sites contaminés sur les terres des Premières Nations et s'aligne sur les priorités et les engagements du gouvernement fédéral en ce qui a trait à l'autodétermination des Premières Nations et à l'environnement. L'évaluation a également révélé qu'il y avait un besoin continu du PSCR, car il profite aux communautés autochtones de façon holistique, en tenant compte en particulier des populations vulnérables, et que les Premières Nations sont les mieux placées pour engager leurs propres communautés en raison de leurs visions du monde et de leur compréhension culturelle uniques.

Obtenir des résultats : Le PSCR vise trois objectifs. Au cours de la portée de l'évaluation, le premier objectif de (1) réduire les passifs fédéraux n'a pas nécessairement été atteint. En fait, le passif fédéral a diminué avec l'achèvement des projets et a augmenté simultanément en raison de l'augmentation des coûts du projet ainsi que de l'ajout de nouveaux sites avec des passifs au moyen d'évaluations. Cela a entraîné l'ajout de 13,7 millions de dollars de passifs connus. Le PSCR a néanmoins fait des progrès dans l'atteinte de ses objectifs : (2) assainir les sites à risque élevé connus et réduire les risques pour la santé et la sécurité publiques, et (3) ouvrir les terrains des Premières Nations pour le développement futur.

Défis : Les principaux défis à relever dans l'exécution du PSCR sont tant le montant que les sources de financement. En particulier, le recours à la structure de financement du PASCF crée des difficultés pour SAC de répondre à son propre contexte unique en ce qui a trait à la fois aux types d'activités entreprises et aux processus de financement des activités; et il y a une demande plus grande pour le PSCR que le budget actuel ne peut répondre. Les capacités humaines et techniques, pour SAC et les Premières Nations, constituent un autre défi pour la mise en œuvre efficace du PSCR. Pour obtenir de bons résultats, il faut disposer d'un nombre suffisant de personnes dévouées, qualifiées et dûment rémunérées.

Processus : Le PSCR a permis de réaliser des gains d'efficience internes en collaborant avec d'autres ministères et programmes gouvernementaux pour obtenir des fonds excédentaires et en regroupant ses sites. La collaboration avec les Premières Nations a permis de réaliser des gains d'efficience supplémentaires au cours de la durée de vie des projets. Cependant, les niveaux d'exigences administratives du

programme sont une source d'inefficacité et les mécanismes actuels de suivi du rendement ne suffisent pas à mesurer les progrès vers le résultat final des interventions du PSCR.

Rôles et relations : Le PSCR est bien structuré à l'interne, l'administration centrale fournissant des conseils nationaux et un soutien en matière de rapports financiers, et les régions travaillant directement avec les Premières Nations pour réaliser des projets. La participation de représentants locaux des Premières Nations à tous les aspects des projets du PSCR renforce la confiance avec la communauté et, ultimement, facilite la gestion efficace des projets. Le PSCR entretient des relations positives avec d'autres gardiens fédéraux et le PASCF.

Transfert de services : Pour faire progresser le transfert de services dans le cadre de la structure actuelle des programmes, il faut appuyer les Premières Nations visant à renforcer la capacité des activités d'évaluation et d'assainissement des sites contaminés. Une stratégie de développement des entreprises autochtones et d'approvisionnement de SAC aiderait le PSCR à s'assurer que les projets du PSCR profitent au maximum aux Premières Nations. D'ailleurs, le programme pourrait mieux s'aligner sur les définitions de la réussite des Premières Nations en révisant les mesures du rendement et les instruments de collecte de données du programme. Afin de réaliser des changements transformateurs, le PSCR a besoin d'un mécanisme pour appuyer les Premières Nations dans l'évaluation et l'assainissement des sites que les Premières Nations considèrent comme des priorités, mais qui ne répondent pas aux exigences actuelles en matière d'admissibilité; et fournir un financement supplémentaire et continu pour s'assurer que les Premières Nations peuvent embaucher et conserver l'expertise technique appropriée au sein de leurs communautés.

Forces externes : Les changements climatiques et la pandémie de COVID-19 ont entraîné des répercussions diverses sur le PSCR. Les répercussions des changements climatiques sur les sites contaminés comprennent des conditions météorologiques saisonnières imprévisibles et l'accès aux communautés éloignées, ainsi que de nouvelles sources de contamination potentielle après les inondations, les incendies et l'érosion. Pour réagir aux répercussions des changements climatiques sur les sites contaminés, les Premières Nations et SAC commencent à intégrer des stratégies d'adaptation et d'atténuation des changements climatiques dans les plans de gestion des sites contaminés. De plus, la pandémie de COVID-19 a ajouté à la demande non satisfaite de financement du PSCR. Bien que certains projets aient continué de progresser pendant la pandémie de COVID-19, d'autres projets ont été retardés ou bloqués. L'arriéré de sites à traiter, combiné à l'augmentation des coûts d'activité, a fait que le programme devrait maintenant s'attaquer à d'autres sites ayant un pouvoir d'achat réduit.

Recommandations

Par conséquent, il est recommandé que SAC :

- 1. En collaboration avec les Ressources humaines, le dirigeant principal des finances, l'agent des résultats et de l'exécution ainsi que les bureaux régionaux prennent des mesures afin d'évaluer les besoins internes en ressources humaines et la capacité de gestion des sites contaminés afin d'assurer un niveau de service uniforme aux Premières Nations de l'ensemble du programme.**
- 2. En collaboration avec les partenaires des Premières Nations et les bureaux régionaux, tire parti des connaissances actuelles sur la capacité des Premières Nations à gérer les sites contaminés pour élaborer des options visant à maximiser le partage de leur expertise et veille à ce que les communautés de Premières Nations aient un accès continu à des ressources humaines qualifiées et dévouées.**
- 3. En collaboration avec les partenaires de Premières Nations et les spécialistes de la mesure du rendement et des données de SAC, révise le cadre de mesure du rendement afin d'inclure les résultats du programme en fonction des priorités de la Première Nation et mette à jour les instruments de collecte de données connexes afin d'améliorer la capacité de SAC de répondre aux priorités des Premières Nations.**
- 4. En collaboration avec les partenaires de Premières Nations, appuie les programmes de SAC chargés d'établir et de mettre en œuvre une stratégie de développement et d'approvisionnement des entreprises autochtones et veille à ce que les possibilités socioéconomiques offertes par le PSCR à l'intention des communautés et des entreprises autochtones soient maximisées.**
- 5. Intègre des mécanismes pour fournir du financement ou du soutien à des activités additionnelles qui ne sont pas actuellement financées dans le cadre du programme du PSCR, comme les efforts de prévention de la pollution, ainsi que les travaux d'évaluation ou d'assainissement sur les sites pour lesquels SAC n'accepte pas la responsabilité.**

Réponse de la direction et plan d'action

Titre de l'évaluation: Évaluation du Programme des sites contaminés dans les réserves (sud du 60^e parallèle)

Réponse globale de la direction

Aperçu général

- Cette réponse et ce plan d'action de la direction, élaborés en collaboration avec la Direction de l'évaluation de Services aux Autochtones Canada (SAC) en mars 2024, visent à répondre aux recommandations résultant de l'Évaluation du Programme des sites contaminés dans les réserves (PSCR).
- La Direction générale de la gestion des terres et de l'environnement (DGGTE) reconnaît les constatations de l'évaluation concernant l'exécution et la prestation du PSCR. Plus précisément, la DGGTE de SAC reconnaît la nécessité de ce qui suit :
 - renforcer la mise en œuvre du programme en déterminant les lacunes et les défis liés aux capacités humaines et financières internes existantes en matière de gestion des sites contaminés;
 - collaborer avec les partenaires des Premières Nations afin de garantir un accès permanent à des ressources humaines qualifiées et dévouées au sein de leurs communautés;
 - maximiser les avantages socioéconomiques des projets relatifs aux sites contaminés pour les communautés et les entreprises autochtones;
 - déterminer et mobiliser des mécanismes de financement pour apporter un soutien financier à des activités qui ne sont pas actuellement financées dans le cadre du PSCR;
 - réviser et mettre à jour le cadre de mesure du rendement du programme pour s'assurer qu'il saisit et reflète avec précision l'incidence tangible du PSCR sur les priorités des Premières Nations.
- Cette évaluation contient cinq recommandations visant à améliorer la mise en œuvre et l'efficacité du PSCR. Toutes les recommandations sont acceptées par les responsables du PSCR, et le plan d'action ci-joint détermine des activités spécifiques qui visent à répondre à ces recommandations.
- L'évaluation, qui couvre les années 2014 à 2019, offre un portrait complet du rendement et des résultats du PSCR au cours de cette période. Depuis lors, l'équipe du PSCR a lancé, de manière proactive, plusieurs mesures visant à répondre aux recommandations spécifiques qui ont été déterminées dans le cadre du processus d'évaluation. Certaines mesures découlant des recommandations de l'évaluation seront mises en œuvre dans les prochaines années.
- Compte tenu de la complexité et de la nature dynamique des objectifs du PSCR, il est admis que certaines mesures peuvent nécessiter davantage de temps, de ressources ou de planification stratégique pour une mise en œuvre efficace. Au cours des trois prochaines années, dans le cadre du PSCR, les recommandations en suspens seront traitées de manière exhaustive. Cela comprend d'élaborer des plans d'action spécifiques, de collaborer avec les intervenants, d'attribuer des

ressources et d'assurer un suivi et une évaluation continus afin de s'harmoniser avec les pratiques exemplaires et les nouveaux besoins. L'équipe d'évaluation de SAC procédera à des examens trimestriels de la réponse et du plan d'action de la direction, et communiquera les mises à jour au Comité de la mesure du rendement et de l'évaluation de SAC afin de surveiller les progrès et les activités.

Assurance

- Le Plan d'action présente des mesures appropriées et réalistes pour donner suite aux recommandations de l'Évaluation, ainsi que des délais pour commencer et terminer les actions

Matrice du plan d'action

Recommandations	Mesures	Gestionnaire responsable	Dates de début et d'achèvement prévues	Contexte/raison de la mesure de suivi
1. En collaboration avec les Ressources humaines, le dirigeant principal des finances, des résultats et de l'exécution, et les bureaux régionaux, prendre des mesures pour évaluer les besoins internes en ressources humaines et la capacité de gestion des sites contaminés afin d'assurer un niveau de service uniforme aux Premières Nations dans l'ensemble du programme.	Nous sommes d'accord.	Directeur général, DGGTE	<i>Date de début : Février 2024</i>	État : ☐ Entièrement mise en œuvre ☒ Partiellement mise en œuvre ☐ Mise en œuvre non entamée ☐ Obsolète Mise à jour/justification : En date du : <i>(Insérer la mise à jour ici)</i>
	Les responsables du PSCR conviennent qu'il est essentiel d'évaluer les capacités humaines et financières internes existantes pour la gestion des sites contaminés au sein de SAC afin d'assurer un niveau de service uniforme aux communautés des Premières Nations dans toutes les régions. La gestion des sites contaminés exige des compétences spécialisées, des réponses rapides et une coordination efficace. Une évaluation permettra de déterminer les faiblesses, les lacunes ou les domaines d'amélioration de la capacité actuelle, ce qui garantira que les Premières Nations reçoivent un soutien uniforme et de haute qualité.		<i>Achèvement : Mars 2026</i>	
	Pour donner suite à cette recommandation, les responsables du PSCR prendront les mesures suivantes :		<i>Mesure 1.1. Mars 2025</i>	
	Mesure 1.1. Collaborer avec les Ressources humaines et les bureaux régionaux pour procéder à un examen complet des niveaux de dotation actuels consacrés à la gestion des sites contaminés, évaluer les compétences et l'expertise requises pour une gestion efficace des sites, et déterminer toute lacune dans la structure de dotation actuelle (T4, 2024-25).		<i>Mesure 1.2. Mars 2025</i>	
	Mesure 1.2. Mobiliser les bureaux régionaux pour déterminer toute variation régionale de capacité, et pour recueillir les perspectives		<i>Mesure 1.3. Mars 2025</i>	
			<i>Mesure 1.4. Mars 2026</i>	

Recommandations	Mesures	Gestionnaire responsable	Dates de début et d'achèvement prévues	Contexte/raison de la mesure de suivi
	régionales sur les défis et les possibilités liés à la gestion des sites contaminés (T4, 2024-25). Mesure 1.3. Travailler en étroite collaboration avec l'équipe des finances pour examiner le budget actuel alloué à la gestion des sites contaminés, et déterminer ou explorer les mécanismes permettant d'assurer le financement nécessaire pour la dotation (T4, 2024-25). Mesure 1.4. Travailler en collaboration avec le bureau régional pour élaborer et mettre en œuvre une formation ciblée (T4, 2025-26). Remarque : Il est important de souligner que, depuis la période d'évaluation, l'équipe du PSCR a entrepris des travaux pour répondre à cette recommandation. Plus précisément, un atelier national de formation des agents de l'environnement est prévu du 5 au 7 mars 2024. La formation portera sur divers sujets, notamment la gestion des sites contaminés, les changements climatiques, l'évaluation des impacts, l'analyse environnementale, les déchets solides, le régime de gestion des terres des Premières Nations, et les activités de la Direction générale de la santé des Premières Nations et des Inuits. En collaboration avec d'autres programmes au sein du STDE de SAC, l'atelier a été adapté en fonction des contributions des bureaux régionaux afin de garantir sa pertinence et son efficacité en ce qui concerne la réponse			

Recommandations	Mesures	Gestionnaire responsable	Dates de début et d'achèvement prévues	Contexte/raison de la mesure de suivi
	aux lacunes et aux défis déterminés.			
2. En collaboration avec les partenaires des Premières Nations et les bureaux régionaux, exploiter les connaissances actuelles sur les capacités des Premières Nations en matière de gestion des sites contaminés afin d'élaborer des options permettant de maximiser le partage de leur expertise, et de garantir aux communautés des Premières Nations un accès permanent à des ressources humaines qualifiées et dévouées.	Nous sommes d'accord.	Directeur général, DGGTE	<i>Date de début : Septembre 2023</i>	État : ☐ Entièrement mise en œuvre ☒ Partiellement mise en œuvre ☐ Mise en œuvre non entamée ☐ Obsolète Mise à jour/justification : En date du : <i>(Insérer la mise à jour ici)</i>
	Les responsables du PSCR sont d'accord avec cette recommandation, car elle est conforme à l'engagement du Ministère d'aider les communautés des Premières Nations à acquérir et à maintenir l'expertise nécessaire à la gestion efficace du site et au bien-être de la communauté. Compte tenu de la diversité des communautés des Premières Nations, il se peut que toutes les communautés n'aient pas besoin d'une ressource technique spécialisée dans les sites contaminés. Cependant, les responsables du PSCR s'engagent à soutenir l'expertise technique au sein des organisations des Premières Nations qui peuvent, à leur tour, fournir une assistance aux communautés dans la gestion des sites contaminés.		<i>Achèvement : Mars 2027</i>	
	Pour donner suite à cette recommandation, les responsables du PSCR prendront les mesures suivantes :		Mesure 2.1. Mars 2026 Mesure 2.2. Mars 2027	

Recommandations	Mesures	Gestionnaire responsable	Dates de début et d'achèvement prévues	Contexte/raison de la mesure de suivi
	Mesure 2.1. Examiner les connaissances et l'expertise actuelles en matière de gestion des sites contaminés au sein des Premières Nations et des organisations des Premières Nations en dialoguant avec des partenaires et des bureaux régionaux. Exploiter les connaissances actuelles pour déterminer les domaines d'expertise, les ressources disponibles, et les lacunes en matière de capacités (T4, 2025-26). Mesure 2.2. Développer des options de partenariat interne ou avec le Plan d'action pour les sites contaminés fédéraux (PASCF), afin de fournir des ressources financières visant à améliorer l'expertise technique au sein des organisations des Premières Nations (T4, 2026-27). Remarque : En se fondant sur les connaissances actuelles des agents régionaux, les responsables du PSCR ont déterminé des lacunes dans les connaissances techniques et l'expertise concernant la gestion des sites contaminés au sein des communautés des Premières Nations. En outre, ces responsables ont commencé à se pencher sur cette question au T2 de 2023-24 dans le cadre de discussions avec les responsables du PASCF lors de la planification du renouvellement de la phase V du PASCF (2025-30). À l'avenir, les responsables du programme prévoient d'améliorer la compréhension de ce dernier des besoins des communautés des Premières Nations, en tirant parti des services de			

Recommandations	Mesures	Gestionnaire responsable	Dates de début et d'achèvement prévues	Contexte/raison de la mesure de suivi
	recherche internes actuels et des efforts de mobilisation.			
3. En collaboration avec les partenaires des Premières Nations et les spécialistes de la mesure du rendement et des données de SAC, réviser le cadre de mesure du rendement afin d'inclure les résultats du programme liés aux priorités des Premières Nations, et mettre à jour les instruments de collecte de données connexes afin d'améliorer la réactivité de SAC aux priorités des Premières Nations.	Nous sommes d'accord.	Directeur général, DGGTE	<i>Date de début : Avril 2024</i>	État : ☐ Entièrement mise en œuvre ☐ Partiellement mise en œuvre ☐ Mise en œuvre non entamée ☐ Obsolète Mise à jour/justification : En date du : <i>(Insérer la mise à jour ici)</i>
	Les responsables du PSCR sont d'accord avec l'idée que la révision du cadre de mesure du rendement et des instruments de collecte de données connexes est essentielle pour s'assurer que le programme s'harmonise avec les priorités des communautés des Premières Nations. L'adaptation du cadre de mesure du rendement pour inclure les résultats liés aux priorités des Premières Nations et l'amélioration des instruments de collecte des données permettront à SAC d'améliorer sa compréhension du PSCR, de mieux répondre au programme, et d'améliorer l'évaluation de l'incidence de ce dernier, d'une manière qui reflète les divers besoins et objectifs des communautés qu'il sert. Pour donner suite à cette recommandation, les responsables du PSCR		<i>Achèvement : Mars 2027</i> Mesure 3.1. Mars 2025 Mesure 3.2. Septembre 2025 Mesure 3.3. Mars 2027	

Recommandations	Mesures	Gestionnaire responsable	Dates de début et d'achèvement prévues	Contexte/raison de la mesure de suivi
	prendront les mesures suivantes : Mesure 3.1. Collaborer avec les bureaux régionaux et les communautés des Premières Nations pour déterminer les priorités et les attentes spécifiques des communautés des Premières Nations concernant le PSCR (T4, 2024-25). Mesure 3.2. Procéder à un examen des mesures de rendement existantes afin de déterminer les domaines dans lesquels le cadre actuel pourrait nécessiter des ajustements ou des révisions afin d'intégrer les résultats du programme harmonisés avec les priorités des Premières Nations (T2, 2025-26). Mesure 3.3. Le cas échéant, mettre à jour les instruments de collecte de données conformément au cadre révisé de mesure du rendement afin de garantir que les données recueillies contribuent à éclairer la réussite du programme et à déterminer les possibilités d'amélioration continue (T4, 2026-27).			
4. En collaboration avec les partenaires des Premières Nations, soutenir les programmes de SAC chargés d'établir et de mettre en place une stratégie autochtone de développement commercial et d'approvisionnement, et veiller à maximiser les possibilités socioéconomiques offertes par le PSCR aux communautés et aux entreprises autochtones.	Nous sommes d'accord.	Directeur général, DGGTE	<i>Date de début : Octobre 2024</i>	État : ☐ Entièrement mise en œuvre ☐ Partiellement mise en œuvre ☐ Mise en œuvre non entamée ☐ Obsolète Mise à jour/justification : En date du : (Insérer la mise à jour ici)

Recommandations	Mesures	Gestionnaire responsable	Dates de début et d'achèvement prévues	Contexte/raison de la mesure de suivi
	Les responsables du PSCR reconnaissent la nécessité d'accroître les possibilités, pour les Premières Nations, de réaliser des projets relatifs aux sites contaminés. Le gouvernement du Canada s'est engagé à attribuer obligatoirement au moins 5 % des contrats du gouvernement fédéral à des entreprises autochtones d'ici 2024. Les responsables du PSCR examineront et réviseront, le cas échéant, les politiques actuelles en matière de contrats et d'approvisionnement afin d'aider les Premières Nations et les organisations appartenant à des Autochtones à mener à bien leurs propres projets concernant les sites contaminés. La capacité des communautés des Premières Nations à gérer et à mener à bien leurs propres projets relatifs aux sites contaminés est variable. Bien que certaines communautés ont démontré leur capacité à gérer des projets de sites contaminés de manière autonome, il se peut que d'autres aient besoin de ressources et d'un soutien ciblés. Bien que le PSCR ne soit pas un programme de développement commercial, il soutiendra les programmes de SAC chargés du développement commercial autochtone en fournissant les ressources, l'expertise et les conseils nécessaires, le cas échéant. Pour donner suite à cette recommandation, les responsables du PSCR		<i>Achèvement : Mars 2026</i>	

Recommandations	Mesures	Gestionnaire responsable	Dates de début et d'achèvement prévues	Contexte/raison de la mesure de suivi
	prendront les mesures suivantes : Mesure 4.1. Déterminer, de manière proactive, les mesures permettant aux politiques d'appel d'offres et aux directives de SAC de maximiser la capacité des Premières Nations et des organisations appartenant à des autochtones à réaliser leurs projets de sites contaminés (T4, 2025-26).			
5. Intégrer des mécanismes permettant de financer ou de soutenir des activités supplémentaires qui ne sont pas financées dans le cadre du PSCR actuellement, telles que les efforts de prévention de la pollution et les travaux d'évaluation ou d'assainissement sur des sites pour lesquels SAC n'accepte pas de responsabilité.	Nous sommes d'accord.	Directeur général, DGGTE	<i>Date de début : Février 2024</i>	État : ☐ Entièrement mise en œuvre ☒ Partiellement mise en œuvre ☐ Mise en œuvre non entamée ☐ Obsolète Mise à jour/justification : En date du : (Insérer la mise à jour ici)
	Les responsables du PSCR reconnaissent la nature réactive actuelle des services fournis, et la nécessité d'un mécanisme pour soutenir les Premières Nations dans l'évaluation des sites, dans leur assainissement, et dans des activités au-delà des critères d'admissibilité actuels. Cela nous permettra de soutenir notre engagement à donner aux Premières Nations les moyens de gérer et de relever efficacement, de		<i>Achèvement : Mars 2027</i> Mesure 5.1. Septembre 2025	

Recommandations	Mesures	Gestionnaire responsable	Dates de début et d'achèvement prévues	Contexte/raison de la mesure de suivi
	manière proactive, les défis environnementaux propres à leurs communautés. Pour donner suite à cette recommandation, les responsables du PSCR prendront les mesures suivantes : Mesure 5.1. Réaliser un exercice de planification stratégique pour examiner la structure actuelle du programme, déterminer et établir les priorités des activités qui ne sont pas actuellement couvertes par le financement ou les autorisations du PSCR (T2, 2024-25). Mesure 5.2. Examiner les autorisations disponibles dans le cadre d'autres programmes de SAC, et déterminer les mécanismes et les autorisations potentiels qui pourraient être mis à profit pour combler les lacunes dans les autorisations du PSCR (T3, 2024-25). Mesure 5.3. Déterminer d'autres programmes de financement au sein de SAC qui pourraient être utilisés pour soutenir les activités prioritaires qui ne sont pas financées dans le cadre du PSCR actuellement (T4, 2024-25). Mesure 5.4. Le cas échéant, demander des autorisations ou du financement supplémentaires au moyen de processus officiels tels que la présentation d'un mémoire au Cabinet, une proposition de budget, et une présentation au Conseil du Trésor (T1, 2026-27).		Mesure 5.2. Décembre 2024 Mesure 5.3. Mars 2025 Mesure 5.4. Juin 2026 Mesure 5.5. Mars 2027	

Recommandations	Mesures	Gestionnaire responsable	Dates de début et d'achèvement prévues	Contexte/raison de la mesure de suivi
	Mesure 5.5. Le cas échéant, réviser les modalités du PSCR pour tenir compte de l'élargissement des autorisations, en fonction des directives du Cabinet (T4, 2026-27). Remarque : Le PSCR a commencé à donner suite à cette recommandation. Plus précisément : - Conformément à la mesure 5.1 du plan d'action, un exercice de planification stratégique doit être mené le 6 février 2024 dans le cadre du PSCR. Cette séance réunira les gestionnaires régionaux de l'environnement et les hauts fonctionnaires responsables de l'environnement afin d'examiner la structure actuelle du programme et de déterminer les principaux besoins en matière d'activités de programme, y compris ceux qui ne sont pas couverts par le financement ou les autorisations existantes du PSCR actuellement. - En réponse à la mesure 5.2 du plan d'action, les travaux préliminaires ont commencé au T3 de 2023-24 par l'élaboration d'un tableau de concordance afin de déterminer d'autres autorisations de programme de SAC qui pourraient être utilisées pour combler les lacunes			

Recommandations	Mesures	Gestionnaire responsable	Dates de début et d'achèvement prévues	Contexte/raison de la mesure de suivi
	dans les autorisations du PSCR. - Conformément à la mesure 5.3 du plan d'action, les responsables du PSCR recherchent en permanence du financement excédentaire au sein de la Direction qui peut être utilisé pour soutenir des initiatives ou des projets non financés dans le cadre du PSCR.			

1. Introduction

L'objectif global de l'évaluation du Programme des sites contaminés dans les réserves (sud du 60^e parallèle) (PSCR) a été décrit dans le Plan d'évaluation quinquennal de Services aux Autochtones Canada (SAC), conformément à la *Politique sur les résultats* et à la *Loi sur la gestion des finances publiques*. L'évaluation portait initialement sur les activités d'avril 2014 à mars 2020. La portée de l'évaluation a été élargie pour également couvrir les activités d'avril 2020 à août 2023 pour mesurer les premières répercussions de la pandémie de COVID-19 sur le rendement du programme. Les questions clés examinées étaient la pertinence, le rendement (efficacité et efficience), les leçons apprises, les questions transversales (pandémie de COVID-19 et changements climatiques) et les progrès vers le transfert de services.

2. Description du programme

2.1 Contexte

Le PSCR est une initiative nationale en plusieurs phases qui appuie l'évaluation et l'assainissement des sites contaminés sur les terres de réserve et sur toute autre terre sous la responsabilité de Services aux Autochtones Canada (SAC). Les régions de SAC exécutent le programme en identifiant, en évaluant et en rétablissant ou en gérant les sites contaminés sous la responsabilité du Ministère, conformément à la *Politique de gestion des sites contaminés*³, au *Cadre décisionnel du Plan d'action sur l'évaluation des sites contaminés fédéraux (PASCF)*⁴, et à « Une approche fédérale des sites contaminés ».⁵

Les sites contaminés situés dans les réserves ne sont admissibles au financement du PSCR que lorsque le gouvernement du Canada accepte la responsabilité et les responsabilités financières connexes relativement à la contamination. Le gouvernement du Canada n'assume pas nécessairement la responsabilité de tous les sites contaminés sur des terres qui relèvent de sa responsabilité, car il respecte le principe du « pollueur-payeur ». Le principe du pollueur-payeur est un principe selon lequel les utilisateurs et les producteurs de polluants et de déchets doivent assumer la responsabilité de leurs actions. L'objectif de ce principe est de s'assurer que la partie responsable des dommages environnementaux prenne les mesures nécessaires pour remédier aux dommages environnementaux. Les personnes interrogées de SAC ont souligné que le gouvernement du Canada est seulement légalement responsable des

³ Affaires autochtones et du Nord Canada. (2002). *Politique de gestion des sites contaminés*. <https://www.sac-isc.gc.ca/fra/1100100034643/1612549431211>

⁴ Environnement et Changement climatique Canada. (2016). *Plan d'action pour les sites contaminés fédéraux (PASCF) : Cadre décisionnel*. https://publications.gc.ca/collections/collection_2017/eccc/En14-89-2016-fra.pdf

⁵ Groupe de travail sur la gestion des sites contaminés. (1999). *Une approche fédérale des sites contaminés*. <https://publications.gc.ca/collections/Collection/EN40-611-2000F.pdf>

sites dont il a accepté la responsabilité. Les sites qui répondent aux critères d'admissibilité au programme sont ensuite financés et gérés dans le cadre du PSCR.

Le processus décisionnel visant à déterminer les personnes admissibles au financement dans le cadre du PSCR commence lorsque les bureaux régionaux présentent un plan de travail à l'administration centrale pour approbation en fonction des fonds disponibles. Lorsqu'un site est approuvé, il est intégré au plan de travail national du PSCR. L'administration centrale affecte ensuite les budgets disponibles et, lorsque les demandes financières pour les sites de toutes les régions sont supérieures aux budgets disponibles, une hiérarchisation nationale est appliquée. L'administration centrale travaille en permanence avec les régions pour trouver tout financement supplémentaire nécessaire.

Les Premières Nations peuvent indiquer un site soupçonné potentiel dans leur réserve et la région peut choisir d'inclure ou d'exclure provisoirement le projet dans le plan de travail. Lorsque le financement du projet est confirmé, la Première Nation peut alors demander des estimations pour ce travail et soumettre une proposition à SAC et conclure une entente de financement. Néanmoins, les priorités en matière de Premières Nations pendant la planification du travail peuvent être limitées par le financement et la capacité de la région de SAC à fournir des services. Lorsque les sites sont approuvés, SAC travaille alors avec les Premières Nations pour exécuter un processus d'approvisionnement pour embaucher des consultants qui évaluent et assainissent les sites. Après l'approbation de la proposition du consultant, SAC transfère des fonds du PSCR au moyen d'une modification de l'entente de financement de la Nation avec SAC. La Nation conclut alors le contrat, et SAC collabore avec la nation pour superviser le travail du consultant.

Le PSCR suit l'approche fédérale en 10 étapes du PASCF à l'égard des sites contaminés, qui est un cadre décisionnel qui décrit les activités et les exigences visant à traiter tous les sites contaminés fédéraux au Canada⁶. Les dix étapes sont décrites ci-dessous à la figure 1. Les étapes 1 à 6 sont considérées comme des activités « d'évaluation ». Si la contamination est constatée, les sites passent à la phase d'assainissement pendant les étapes 7 à 10, qui sont considérées comme des activités « d'assainissement ». Les sites peuvent être fermés s'ils n'ont pas besoin d'autres mesures, et cela peut se produire lors de l'évaluation lorsqu'il n'y a pas de contamination qui présente des impacts environnementaux ou des menaces pour la santé humaine, ou après l'achèvement des activités d'assainissement.

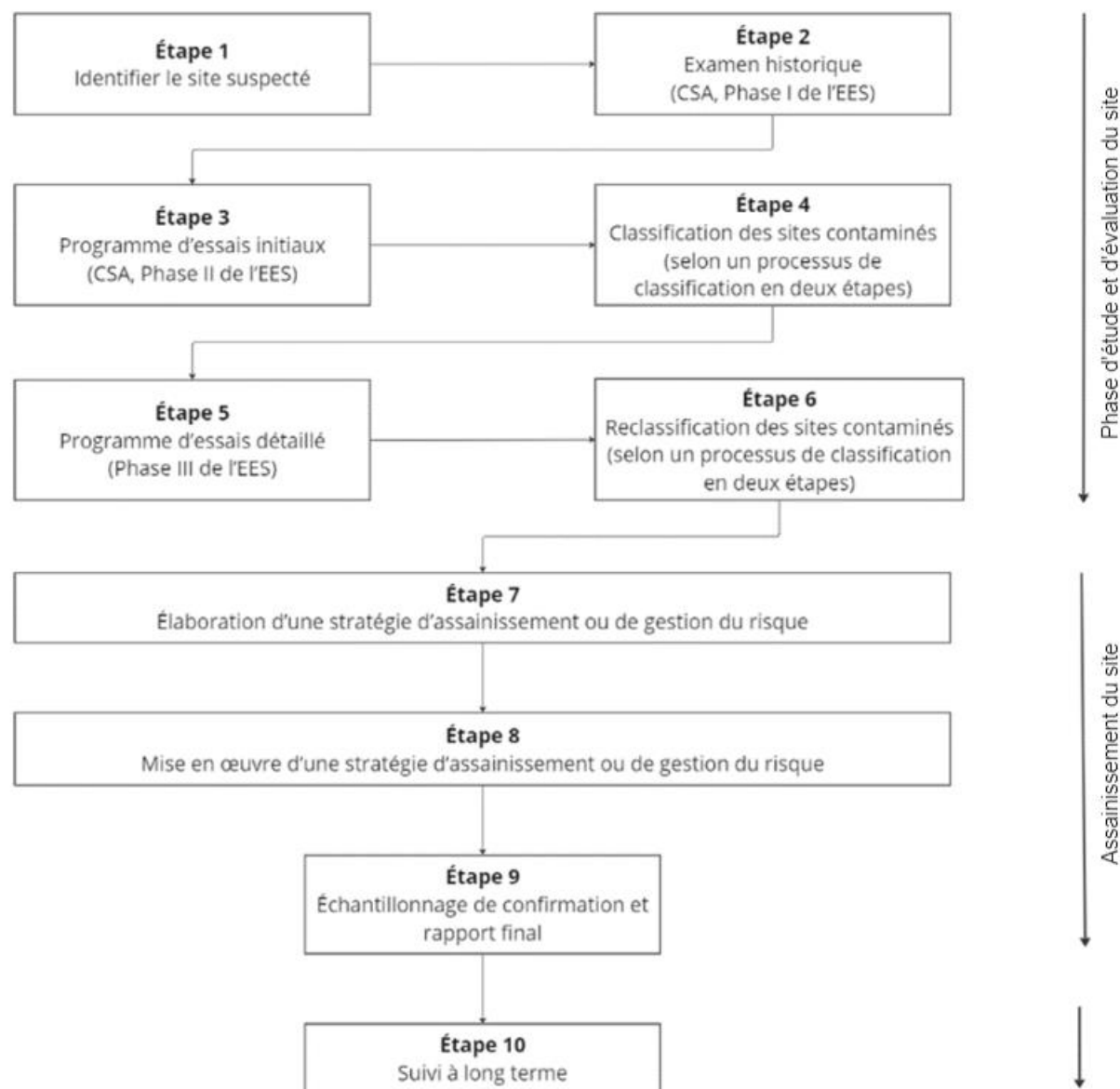
Habituellement, à l'étape 6 de l'évaluation, les sites sont classés par ordre de priorité pour l'assainissement en fonction du Système national de classification des lieux contaminés⁷. Selon ce système, les sites peuvent être classés dans la catégorie 1 (Priorité d'intervention élevée), 2 (Priorité d'intervention moyenne), 3 (Priorité

⁶ Environnement et Changement climatique Canada. (2016). *Plan d'action pour les sites contaminés fédéraux (PASCF) : Cadre décisionnel*. https://publications.gc.ca/collections/collection_2017/eccc/En14-89-2016-fra.pdf

⁷ Conseil canadien des ministres de l'Environnement. (2008). *Système national de classification des lieux contaminés*. https://ccme.ca/fr/res/snclc_guidance_fr.pdf

d'intervention faible), N (Priorité d'intervention nulle) ou INS (pour les sites qui ont besoin de plus de renseignements avant de pouvoir être classés). Les sites potentiellement contaminés peuvent également être identifiés comme « suspects » s'il n'y a pas encore eu d'évaluation des sites environnementaux pour classer le site.

Figure 1. Organigramme du processus de gestion du site en 10 étapes du PASCF



Source : Guide de programme du PSCR (2016)

Principaux acteurs

La mise en œuvre du PSCR de SAC est appuyée par le PASCF d'Environnement et Changement climatique Canada, qui fournit le financement du PSCR à frais partagés. Le PASCF a été établi en 2005 à titre de programme sur 15 ans et le gouvernement du Canada a versé 4,54 milliards de dollars. Le programme a été renouvelé pour 15 autres

années (de 2020 à 2034), avec 1,16 milliard de dollars annoncé dans le budget de 2019 pour les cinq premières années (phase IV, 2020 à 2024)⁸.

Le PASCF fournit la majorité du financement, tandis que le Programme d'immobilisations et d'entretien des Opérations régionales de SAC fournit le reste. Plus précisément, SAC contribue 20 % des coûts d'évaluation et 15 % des coûts d'assainissement pour ses projets, à moins que la valeur du projet soit de 90 millions de dollars ou plus, auquel cas l'obligation de partager les coûts pour l'assainissement est supprimée. Au cours de la période d'évaluation, SAC n'avait aucun projet qui satisferait au seuil de 90 millions de dollars pour renoncer à l'obligation de partager les coûts.

Le Secteur des terres et du développement économique (TDE) de SAC coordonne et achemine le financement aux Premières Nations, assure la liaison avec le Secrétariat du PASCF et le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada (SCT), et collabore avec les Premières Nations à l'élaboration et à l'obtention de contrats pour les travaux à entreprendre dans les réserves.

Les rôles et les responsabilités pour la mise en œuvre du PSCR peuvent être répartis en trois catégories :

- les bénéficiaires des Premières Nations, qui sont responsables de la gestion du financement de SAC par l'intermédiaire d'ententes de financement de subventions et de contributions, ainsi que de l'exécution d'un processus d'approvisionnement de « demande de propositions » où ils choisiront et superviseront le travail d'un consultant qualifié;
- le personnel du PSCR régional de SAC, qui gère et exécute des projets individuels avec l'appui de Premières Nations. Les modèles régionaux de prestation varient et, dans certaines régions, le lien entre les unités de l'environnement de TDE et le personnel des immobilisations et de l'infrastructure (agents d'immobilisations ou des services techniques) est plus étroit que dans d'autres;
- l'administration centrale de SAC, qui est responsable de l'administration et de la surveillance efficaces du programme, qui fournit des rapports et une coordination à l'échelle nationale avec les partenaires fédéraux dans le cadre de l'initiative horizontale du PASCF.

Contexte

Les renseignements sur tous les sites contaminés fédéraux connus sont contenus dans l'Inventaire des sites contaminés fédéraux (ISCF). L'ISCF est une base de données en ligne consultable gérée par le SCT et comprend un volet public. Ce volet améliore l'accessibilité, permettant au public d'avoir accès à l'information pertinente sur les sites contaminés dans l'ensemble du pays.

En mars 2020, l'ISCF avait recensé 23 714 sites contaminés de tous les ministères gardiens, y compris SAC. De ce nombre, 1 795 étaient soupçonnés d'être des sites,

⁸ Gouvernement du Canada. (s.d.) *Plan d'action pour les sites contaminés fédéraux*.

<https://www.canada.ca/fr/environnement-changement-climatique/services/sites-contaminees-federaux/plan-action.html>

4 860 étaient en cours d'évaluation ou d'assainissement et 17 059 sites ont été fermés et ne nécessitent aucune autre mesure⁹.

Le PSCR gère l'information relative à ses sites par l'intermédiaire du Système intégré de gestion de l'environnement (SIGE), une base de données interne de gestion de projets supervisée par le personnel du PSCR au sein de SAC. Le SIGE facilite l'apport de l'information du PSCR à l'ISCF. Le SIGE comprend des plans de travail détaillés propres à chaque site et des rapports trimestriels sur le site qui éclairent à la fois les processus de planification et de présentation de rapports.

Entre avril 2014 et mars 2020, le PSCR de SAC a géré 1 013 sites contaminés actifs dans les réserves situées au sud de la latitude 60°N. Le 31 mars 2020, le passif déclaré de ces sites était estimé à 249,1 millions de dollars. Le tableau 1 ci-dessous montre la répartition des sites du SIGE entre les classifications de sites par le nombre, le pourcentage du total des sites et le pourcentage des dépenses totales du PSCR.

Tableau 1. Nombre de sites dans le SIGE ayant des dépenses par classification de site, entre avril 2014 et mars 2020

Classification de site	Nombre de sites	Pourcentage du total des sites	Pourcentage des dépenses totales
Catégorie 1	202	20 %	73 %
Catégorie 2	299	30 %	20 %
Catégorie 3	122	12 %	2 %
Renseignements insuffisants pour classer	79	8 %	1 %
Priorité d'intervention nulle	63	6 %	1 %
Cas soupçonnés	248	24 %	3 %
Total global	1 013	100 %	100 %

Source : Système intégré de gestion de l'environnement (SIGE), SAC en date du 18 août 2023

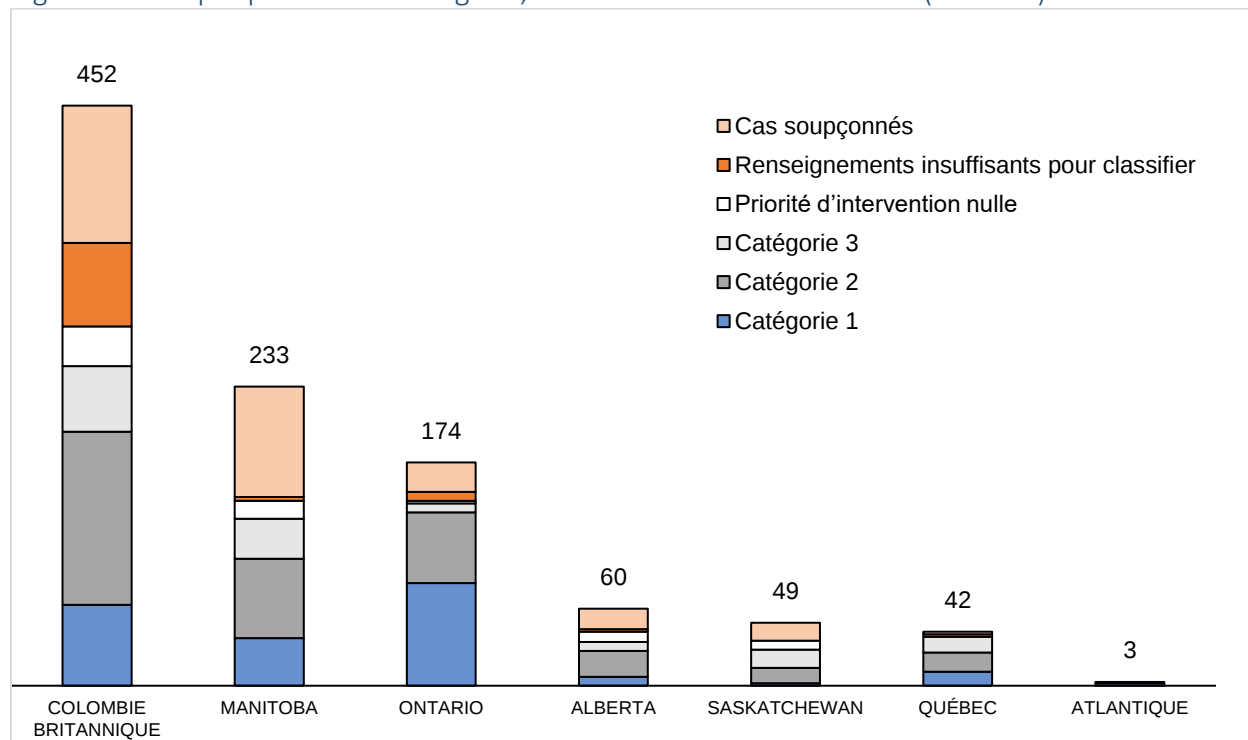
L'inventaire des sites du PSCR a été réparti dans toutes les provinces du Canada, ce qui est illustré à la figure 2 ci-dessous. Parmi les 1 013 sites contaminés qui ont fait l'objet de dépenses au titre du PSCR entre avril 2014 et mars 2020, la majorité se trouvait en Colombie-Britannique (45 %), suivi du Manitoba (23 %), puis de l'Ontario (17 %).

Parmi les sites de catégorie 1 ayant des dépenses, c'est en Ontario que les sites ont représenté la plus grande part, avec 40 % (80 sur 202) de tous les sites contaminés de catégorie 1 à l'échelle nationale. En ce qui concerne les sites qui étaient soupçonnés ou ne disposaient pas de renseignements suffisants pour les classer entre avril 2014 et

⁹ Gouvernement du Canada. (2022). *Indicateurs canadiens de durabilité de l'environnement : Plan d'action pour les sites contaminés fédéraux (PASCF) – Progrès vers la classification des sites et les objectifs de gestion des risques* (2020). https://publications.gc.ca/collections/collection_2022/eccc/En1-43-2020-fra.pdf

mars 2020, le Manitoba, la Saskatchewan, l'Alberta et la Colombie-Britannique affichaient une plus grande représentation des sites comparativement aux autres régions.

Figure 2. Sites par province et catégorie, entre avril 2014 et mars 2020 (n=1 013)



Source : Système intégré de gestion de l'environnement (SIGE), SAC en date du 18 août 2023

2.2 Description du programme

Le PSCR est hébergé dans l'ensemble du Programme de gestion des terres, des ressources naturelles et de l'environnement¹⁰, dans le secteur des TDE. Le modèle logique de l'ensemble de programmes de gestion des terres, des ressources naturelles et de l'environnement se trouve à [l'annexe A](#).

L'objectif global de l'ensemble de programmes est que « les communautés élaborent des politiques, des processus et des améliorations du système innovateurs afin d'améliorer les conditions nécessaires à l'augmentation de la base de terres de réserve, à l'appui d'une gestion durable des terres, de l'environnement et des ressources naturelles qui tire parti des possibilités de développement communautaire et économique et qui facilite une plus grande indépendance et autosuffisance des Premières Nations dans la gestion de ces biens ». On s'attend que le PSCR contribue aux résultats attendus ci-dessous en appuyant l'évaluation et l'assainissement des sites

¹⁰ On trouvera de plus amples renseignements sur les autres sous-programmes ou initiatives qui font partie de ce répertoire de programmes, mais qui ne relèvent pas de la présente évaluation, à [l'annexe A](#).

contaminés sur les terres de réserve et sur toute autre terre sous la responsabilité de SAC.

Les deux **résultats à court terme et immédiats** pertinents comprennent :

- Les obligations juridiques relatives aux terres sont remplies.
- Les conditions environnementales dans les réserves sont améliorées.

Les trois **résultats intermédiaires** ont été identifiés comme suit :

- Les terres, les ressources naturelles et l'environnement autochtones sont gérés de manière durable.
- Les communautés autochtones poursuivent un développement économique fondé sur les terres et les ressources naturelles.
- Les risques pour l'environnement, la santé humaine et la sécurité sont réduits dans les communautés autochtones.

Le **résultat final** est que « les terres et les ressources des communautés autochtones sont gérées de façon durable¹¹ ».

¹¹ Terres et développement économique. 2022. *Profil d'information sur le rendement de la gestion des Terres, des ressources naturelles et de l'environnement*. Services aux Autochtones Canada.

3. Méthodologie de l'évaluation

3.1 Portée et questions d'évaluation

Cette évaluation porte sur la période d'avril 2014 à mars 2020, conformément aux exigences¹² du Conseil du Trésor, et évalue la pertinence et le rendement du programme (efficacité et efficience). Cependant, elle considère également les activités entreprises entre avril 2020 et août 2023 pertinentes quant aux répercussions de la pandémie de COVID-19 sur le programme. À la demande du PSCR, l'équipe d'évaluation a accordé une attention particulière aux mesures préventives possibles (c.-à-d. le renforcement des capacités, la formation, les pratiques exemplaires, etc.) que le programme peut utiliser comme point d'entrée pour améliorer davantage le PSCR.

Selon le *Plan d'évaluation ministériel quinquennal de 2023-24 à 2027-28* de SAC, un certain nombre de questions transversales sont prises en compte dans l'élaboration de chaque évaluation : transfert de services, analyse comparative entre les sexes (ACS) Plus, enfants et familles autochtones, répercussions de la pandémie de COVID-19 et changements climatiques. En plus de la COVID-19, cette évaluation a mis l'accent sur le transfert de services et les changements climatiques. Compte tenu de la nature du PSCR et de l'information et des données recueillies par SAC, les discussions entourant l'ACS Plus ainsi que les enfants et les familles autochtones sont plus limitées, car les conclusions tendaient à mettre moins l'accent sur l'intersectionnalité et les répercussions au niveau individuel, et plus sur la relation holistique et intergénérationnelle entre les terres de la Première Nation et le bien-être de la communauté.

Une liste complète des questions et des enjeux de l'évaluation se trouve à l'[annexe B](#).

3.2 Concept et méthodes

L'évaluation a été menée par la Direction de l'évaluation au sein de SAC. Le Rapport de méthodologie a été finalisé en mars 2023, et la collecte de données primaires a eu lieu de mars à août 2023.

L'évaluation s'est appuyée sur une approche mixte qui comprenait les éléments de preuve suivants : examen des documents et de la littérature; entrevues avec 21 employés actuels et anciens du PSCR; entrevues avec 20 personnes provenant de communautés de Premières Nations, y compris leurs consultants embauchés; 34 enquêtes réalisées par des bénéficiaires de fonds communautaires; sept visites sur place dans les communautés; et une analyse des données administratives quantitatives détenues par la Direction de l'environnement à l'administration centrale de SAC. Lorsqu'elle a discuté des réponses qualitatives fournies par les personnes interrogées et les répondants au sondage, l'équipe d'évaluation a utilisé une approche de

¹² Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada (2016). *Politique sur les résultats*. <https://www.tbs-sct.canada.ca/pol/doc-fra.aspx?id=31300>

« semi-quantification » décrite au tableau 2 en décrivant les réponses en fonction de la fréquence de chaque réponse. Pour une ventilation plus détaillée de la méthodologie, voir l'[annexe B](#).

Tableau 2. Termes de réponses qualitatives semi-quantifiées

Terme utilisé	Un	Quelques	Certains	Beaucoup	Majorité
Nombre de réponses	1	2-3	4-10	11-19	≥ 20

3.3 Limites

Il y a certaines limites quant à la façon dont les données recueillies dans le cadre de la présente évaluation peuvent être comprises et appliquées de façon générale. La principale limite de ce rapport est en raison d'un engagement limité avec les Premières Nations, car en raison des contraintes de temps et de ressources, l'équipe d'évaluation n'a pas rencontré de représentants des Premières Nations dans toutes les régions. Pour remédier à cette limite, l'équipe d'évaluation s'est rendue en Colombie-Britannique, en Saskatchewan et au Québec pour rencontrer 20 personnes interrogées provenant des Premières Nations, des consultants et des gestionnaires de projet qu'elle a embauchés, et a déployé un sondage pour recueillir les commentaires des Premières Nations de toutes les provinces. Néanmoins, le taux de réponse et le taux d'achèvement ont été faibles (9 % et 4 %, respectivement)¹³. Le faible taux de réponse et la petite taille de l'échantillon qui y est associée limitent la généralisation des données de l'enquête quantitative. Par conséquent, les données de l'enquête quantitative n'ont pas été utilisées pour élaborer les résultats de l'évaluation, tandis que les réponses écrites qualitatives et détaillées de l'enquête ont été conservées et incluses dans les résultats. En ce qui concerne les chiffres et les graphiques présentés dans le rapport, des renseignements ont été tirés du SIGE en août 2023, faisant observer que l'information du SIGE n'est pas estampillée dans le temps et que les rapports qui sont produits à une date différente peuvent avoir des renseignements différents en raison des retards de déclaration et du nettoyage continu des données. Pour plus de renseignements sur les limites et les stratégies d'atténuation utilisées, voir l'[annexe B](#).

3.4 Mobilisation autochtone

L'évaluation de SAC met de plus en plus l'accent sur les modèles de codéveloppement et de cocréation avec les partenaires autochtones dans tous les projets d'évaluation. À court et à moyen terme, cela comprend des moyens d'intégrer l'expertise en évaluation autochtone, les connaissances, les vues du monde et/ou le développement des capacités autochtones à des points clés des évaluations. L'équipe d'évaluation de SAC a demandé aux partenaires des Premières Nations du Secteur des terres de fournir des commentaires sur la méthodologie et le plan de collecte de données de l'évaluation, et

¹³ Le sondage a été envoyé à 336 adresses électroniques représentant les 71 communautés des Premières Nations qui avaient reçu du financement pour des projets du PSCR dans le cadre de l'évaluation. Trente-quatre (34) personnes ont répondu à l'enquête et 14 enquêtes l'ont achevée.

a embauché une sélection d'experts en gestion des terres des Premières Nations pour examiner les conclusions préliminaires de l'évaluation. L'équipe a également travaillé directement avec plusieurs communautés du Québec, de la Saskatchewan et de la Colombie-Britannique afin de comprendre les réalités du PSCR à l'échelle communautaire et d'obtenir une compréhension directe des répercussions sur les terres et les gens.

4. Constatations

Pertinence

L'évaluation a cherché à comprendre les besoins auxquels le PSCR répond et à déterminer si le programme est toujours pertinent pour répondre à ces besoins, et a conclu qu'il y a une pertinence continue et permanente pour le PSCR.

PRINCIPALE CONSTATATION 1 : Le PSCR demeure pertinent, car il est conforme aux engagements et aux priorités à l'échelle du Canada et il est essentiel pour respecter les obligations juridiques du Canada dans les réserves ainsi que pour appuyer l'exercice des droits des Autochtones sur leurs terres et leurs ressources.

Au cours de la période d'évaluation, le contexte opérationnel du PSCR s'est considérablement modifié. Depuis avril 2014, le gouvernement du Canada a pris de nouveaux engagements en vue de renouveler les relations du Canada avec les peuples autochtones¹⁴, notamment en ce qui concerne l'appui à l'autodétermination sur leurs terres et leurs ressources.

Le Canada a adopté la *Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones* en 2021 et a publié le *Plan d'action de la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones*¹⁵ en 2023. L'article 29 de la *Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones* traite du droit des peuples autochtones à la conservation et à la protection de leurs terres¹⁶. Citant cet article, le *Plan d'action* du Canada prévoit :

Soutenir l'intégrité environnementale des terres de réserve en s'attaquant à la contamination de ces terres et en la prévenant, en mettant en place des solutions efficaces de gestion des déchets à l'échelle locale, notamment l'élimination correcte des déchets dangereux et plastiques.
(Services aux Autochtones Canada)

Selon de nombreuses personnes interrogées de SAC, le nombre de sites suspects et contaminés figurant dans l'inventaire de SAC a continué d'augmenter avec de nouveaux rapports de sites suspects. Étant donné que les réserves sont des terres fédérales, les lois et règlements provinciaux relatifs à la gestion des sites contaminés ne s'appliquent pas, et le PSCR est le principal mécanisme de traitement des sites contaminés sur les terres des Premières Nations. Certaines personnes des Premières

¹⁴ 42^e gouvernement du Canada. (2015). *Discours du Trône*.

<https://www.ourcommons.ca/Content/House/421/Debates/002/HAN002-F.PDF>

¹⁵ Ministère de la Justice Canada. (2023). *Plan d'action 2023 concernant la Loi sur la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones : Ajuinnata*. <https://www.justice.gc.ca/fra/declaration/pa-ap/ah/pdf/unda-action-plan-digital-fra.pdf>

¹⁶ Nations Unies (2007). *Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones*.

https://www.un.org/development/desa/indigenouspeoples/wp-content/uploads/sites/19/2018/11/UNDRIP_F_web.pdf

Nations interrogées ont indiqué qu'elles considéraient que le travail de nettoyage de la contamination effectué dans le cadre du PSCR respectait les obligations permanentes du Canada à l'égard des Premières Nations liées aux obligations environnementales dans les réserves.

Il convient également de noter que le budget de 2016¹⁷ a mis en évidence les priorités du gouvernement en ce qui concerne les sites contaminés en fournissant un stimulus de deux ans de 216,1 millions de dollars et en renouvelant le PASCF pour une quinzaine d'années supplémentaires. Le maintien du PASCF au-delà de son mandat initial souligne la nécessité pour le PSCR de continuer à gérer les responsabilités liées aux sites contaminés dans les réserves.

Un nombre croissant de Premières Nations exercent leur autonomie gouvernementale en amorçant le processus de signature de l'*Accord-cadre relatif à la gestion des terres des Premières Nations*¹⁸. Ce processus exige que le gouvernement fédéral entreprenne des évaluations environnementales des sites (EES) sur toutes les terres de réserve visées par l'*Accord-cadre*. Le PSCR est responsable de la coordination des EES et l'augmentation de la demande pour ce processus peut également accroître les demandes sur les ressources limitées du PSCR, soulignant davantage le besoin continu du programme.

PRINCIPALE CONSTATATION 2 : Il y a un besoin continu du PSCR, car il profite aux communautés autochtones de façon holistique, en tenant compte en particulier des populations vulnérables.

Le PSCR a des répercussions plus importantes que le simple assainissement des terres, car pour de nombreuses communautés autochtones, le lien avec la terre est aussi étroitement lié au bien-être physique, socioéconomique et culturel¹⁹. L'évaluation a permis de constater que le PSCR profite globalement aux communautés de Premières Nations, par ses répercussions économiques, sanitaires et sociales, en soulignant l'alignement du programme sur la responsabilité fondamentale actuelle de SAC, afin de soutenir le bien-être et l'autodétermination des Autochtones²⁰. Certaines personnes interrogées ont parlé de la base de terres de réserve limitée de leurs communautés et de la façon dont le PSCR peut réduire certaines répercussions de la perte de terres en aidant les communautés à nettoyer et à réhabiliter des terres qui étaient auparavant inutilisables à cause de la contamination. Certaines personnes interrogées des Premières Nations et de SAC ont également indiqué que les nouveaux espaces disponibles avaient des retombées économiques pour les Premières Nations

¹⁷ Gouvernement du Canada. (2016). *Budget de 2016*. « Chapitre 4 – Une économie axée sur une croissance propre. » <https://www.budget.canada.ca/2016/docs/plan/ch4-fr.html>

¹⁸ Conseil consultatif des terres et centre de ressources. (2018). *Accord-cadre relatif à la gestion des terres des premières nations*. <https://labrc.com/wp-content/uploads/2023/03/Framework-Agreement-on-First-Nation-Land-Management-Dec-2022.pdf>

¹⁹ Banwell, C., Napoli, M., Al-Yaman, F. et Fearnley, E. J. (2020). *Health and social concerns about living in three communities affected by per- and polyfluoroalkyl substances (PFAS): A qualitative study in Australia* (p. 14).

²⁰ Services aux Autochtones Canada. (2023). *Services aux Autochtones Canada : Plan ministériel 2023-2024*. <https://www.sac-isc.gc.ca/fra/1666289629121/1666289645507>

en assainissant et en libérant des terres pour le développement ou en donnant l'assurance aux partenaires de développement que les terres sont utilisables, et en participant aux Premières Nations dans le processus d'affaires des projets de sites contaminés.

L'évaluation a révélé, par des conversations avec le personnel interne du programme et les communautés, que les projets de nettoyage des sites contaminés procurent généralement des avantages à tous les membres de la communauté, en particulier aux populations vulnérables, en tenant compte des connaissances traditionnelles et communautaires. De nombreuses personnes interrogées de SAC, ainsi que quelques personnes interrogées des Premières Nations, ont dit que les projets d'évaluation et d'assainissement ne profitent pas seulement à l'ensemble de la communauté, mais qu'ils procurent surtout des avantages aux plus vulnérables, comme les aînés, les jeunes et les personnes qui vivent dans l'itinérance. De nombreuses personnes interrogées des Premières Nations ont fait part de leur préoccupation à l'égard des femmes enceintes qui vivent près de sites contaminés et ont suggéré qu'elles pourraient vivre des répercussions plus profondes que les autres membres de la communauté. Au cours d'une visite sur place, une personne interrogée a démontré à l'équipe d'évaluation comment le chemin menant à l'école de la communauté à partir d'une zone résidentielle de la réserve passait par une ancienne station d'essence qui était devenue contaminée, et elle a indiqué que les enfants de la nation devaient traverser la zone pour se rendre à l'école. La même personne interrogée a remis en question les effets de la marche sur la santé mentale dans ce site tous les jours et a souligné l'importance de faire preuve de soins pour la terre et pour la communauté en général.

Mettre en lumière les répercussions sur les enfants et les familles

À la bande indienne de Lac La Ronge, l'équipe d'évaluation a appris que le risque de contamination d'un poste d'essence abandonné est plus élevé que prévu, en raison de sa proximité avec une propriété résidentielle et parce que c'est le long d'une voie que les enfants empruntent pour se rendre à l'école à pied. La pollution a été créée par les propriétaires et exploitants tiers du poste d'essence, qui ne peuvent pas être obligés de payer pour l'assainissement du site.



L'équipe d'évaluation a appris que, étant donné que les gens de la Première Nation ont tendance à avoir des points de vue précis du monde qui donnent la priorité au bien-être des générations futures, la mobilisation avec les membres de la communauté pour intégrer les connaissances traditionnelles et les perspectives communautaires est

généralement entreprise par les Premières Nations plutôt que par SAC. Ces résultats ont été communiqués à plusieurs reprises à l'équipe d'évaluation par l'entremise de conversations d'entrevue, mais n'ont pu être appuyés par des résultats de projets précis, car des données désagrégées sur les avantages communautaires n'ont pas été recueillies et ne sont donc pas disponibles.

Obtenir des résultats

PRINCIPALE CONSTATATION 3 : Le PSCR a fait des progrès dans l'atteinte de ses objectifs d'assainir les sites à risque élevé connus et de réduire les risques pour la santé et la sécurité publiques, tout en ouvrant les terrains des Premières Nations pour le développement futur. Dans la portée de l'évaluation, le passif fédéral a diminué avec l'achèvement des projets et a augmenté simultanément en raison de l'augmentation des coûts du projet ainsi que de l'ajout de nouveaux sites avec des passifs au moyen d'évaluations.

Le PSCR devrait contribuer aux résultats ministériels de SAC, « Les communautés autochtones disposent de gestion des terres et d'infrastructures durables. »²¹ Le Guide du PSCR (2016) met en œuvre le modèle logique du programme en définissant les trois objectifs suivants :

1. Les obligations fédérales liées aux sites contaminés sont réduites.
2. Le risque pour la santé et la sécurité publiques est réduit.
3. Les terres des Premières Nations deviennent disponibles pour le développement.

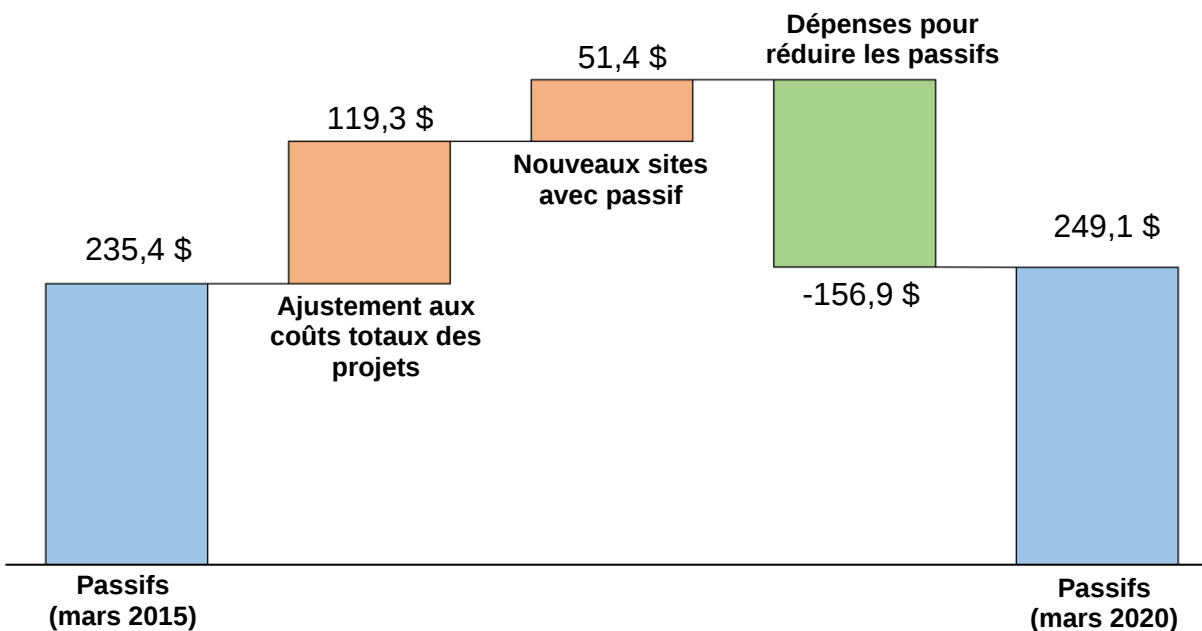
En général, l'évaluation a révélé que le PSCR atteint les résultats visés par ces objectifs, même si les progrès peuvent être plus faciles à observer pour les objectifs liés aux terres aménageables et la réduction des risques pour la santé et la sécurité que pour la réduction des obligations fédérales.

L'évaluation a révélé que, malgré les dépenses annuelles pour réduire les passifs, l'ajout de nouveaux sites et les rajustements des coûts du projet ont entraîné une augmentation des passifs fédéraux par rapport à la portée de l'évaluation. La figure 3 montre que, de mars 2015²² à mars 2020, le total des dépenses engagées par le PSCR pour réduire le passif s'est élevé à 156,9 millions de dollars. Cependant, malgré les efforts du PSCR, les passifs fédéraux ont augmenté globalement d'environ 13,7 millions de dollars. Cette augmentation a été attribuée à l'ajout de plus de 50 millions de dollars de nouveaux passifs découverts après les activités d'évaluation et d'environ 120 millions de dollars en augmentation des coûts des projets en raison de divers facteurs, y compris la découverte de l'ampleur réelle de la contamination pendant le processus d'assainissement. Malgré les efforts financiers du programme, l'augmentation des passifs peut indiquer un besoin d'un soutien financier supplémentaire pour faire face à l'augmentation des coûts du projet et l'ajout de nouveaux sites à l'inventaire, ce qui peut être dû à la découverte d'une contamination non déclarée ou à la recontamination de sites connus. On trouvera des discussions sur la contribution potentielle des activités de prévention et d'application de la loi à la réduction des passifs à la [constatation 4](#).

²¹ Services aux Autochtones Canada. (2023). *Services aux Autochtones Canada : Plan ministériel 2023-2024*. <https://www.sac-isc.gc.ca/fra/1666289629121/1666289645507>

²² Les données financières de 2014-15 n'étaient pas disponibles.

Figure 3. Passif du PSCR de mars 2015 à mars 2020 (en millions)

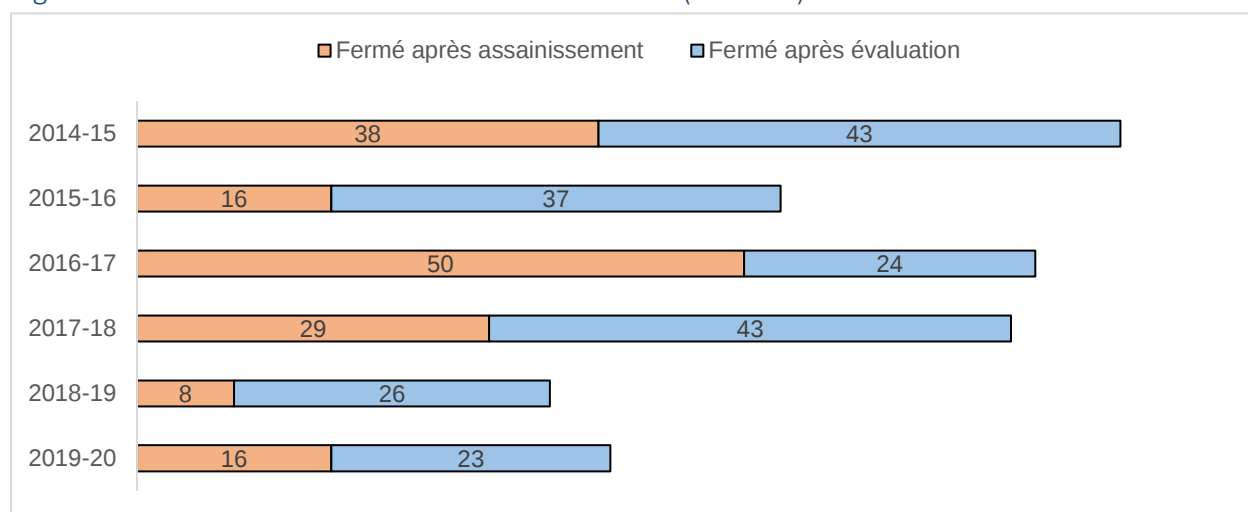


Source : Direction générale de la gestion des terres et de l'environnement, SAC en date du 18 août 2023

En dépit de ce manque de financement, l'évaluation a révélé que le PSCR avait fait des progrès dans la gestion des sites figurant dans son inventaire. D'avril 2014 à mars 2020, le PSCR a versé 285,5 millions de dollars en dépenses sur 1 013 sites.

Au cours de la période d'évaluation, soit d'avril 2014 à mars 2020, la figure 4 montre que 353 sites contaminés ont été fermés, dont au moins 34 ont été fermés chaque année, ce qui démontre les progrès réalisés par le PSCR pour s'assurer que les sites contaminés dans les réserves sont traités.

Figure 4. Sites fermés entre avril 2014 et mars 2020 (n=4 027)²³



Source : Système intégré de gestion de l'environnement (SIGE), SAC en date du 18 août 2023

Pour le deuxième résultat attendu, l'évaluation a révélé que, lorsque des projets du PSCR ont lieu, ils semblent contribuer efficacement à réduire le risque pour la santé et la sécurité publiques. Une mesure du succès du programme à atteindre ce résultat est son efficacité à assainir ou à contenir les sites contaminés à risque élevé (catégorie 1). L'évaluation a permis de constater que le PSCR atteint ses résultats attendus de façon constante à cet égard.

Entre avril 2014 et mars 2020, le PSCR a accordé la priorité aux sites à risque élevé et a affecté 73 % des dépenses totales du programme à ces sites, conformément aux critères d'admissibilité du PASC Phase III. Le PSCR a engagé des dépenses pour mener des activités d'assainissement sur 32 % (78 sur 245 sites de catégorie 1) dans l'inventaire du PSCR d'avril 2018 à mars 2019, ce qui est passé à 41 % (80 sur 197 sites de catégorie 1) pour la période suivante, soit d'avril 2019 à mars 2020²⁴. Cela dépasse l'objectif de 29 % énoncé dans le Plan ministériel et le Rapport sur les résultats de 2019-20²⁵.

La figure 5 montre que le nombre d'emplacements de catégorie 1 qui avaient des dépenses pour des activités d'assainissement au cours des exercices précédents était semblable à celui de 2018-19 et 2019-20, allant de 74 à 89. En évaluant la classification de la contamination et en priorisant les sites à risque élevé pour l'assainissement, le PSCR s'est efforcé de traiter les problèmes de santé et de sécurité avant d'autres intérêts. En particulier, de nombreuses personnes interrogées de SAC ont indiqué que

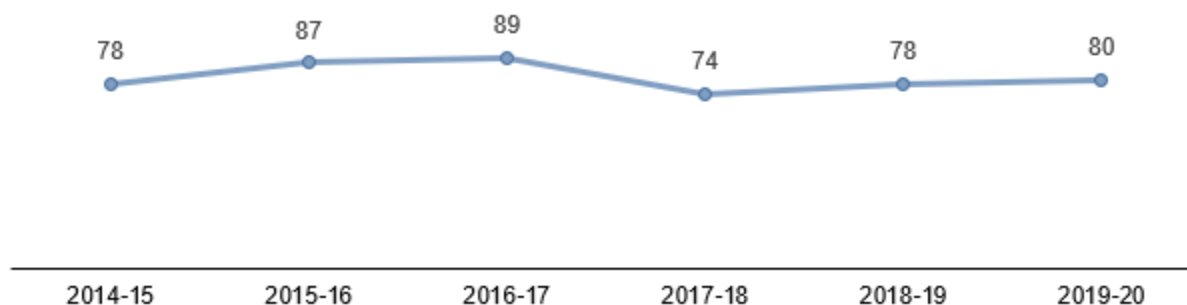
²³ Pour la figure 4 seulement, les données comprennent les sites qui ont reçu des fonds avant avril 2014, mais qui ont été fermés d'ici mars 2020.

²⁴ Les données pour 2014-15 à 2017-18 n'étaient pas disponibles, car le PSCR a été restructuré en 2017-18 et l'inventaire des sites contaminés a été divisé entre le PSCR et le Programme des sites contaminés du Nord à Relations Couronne-Autochtones et Affaires du Nord Canada.

²⁵ Services aux Autochtones Canada. (2020). *Le Rapport sur les résultats ministériels de 2019 à 2020*. <https://www.sac-isc.gc.ca/fra/1603722953624/1603722975586>

les risques pour la santé et la sécurité publiques ont été réduits lorsque des projets du PSCR pouvaient se produire, grâce à des activités d'identification et d'évaluation qui permettent une meilleure planification communautaire autour des sites soupçonnés, ainsi qu'à des activités d'assainissement. Les personnes interrogées des Premières Nations ont généralement reconnu que les projets entraînaient des répercussions positives sur le bien-être de leur communauté et ont également souligné les avantages pour la santé mentale associés aux projets du PSCR.

Figure 5. Nombre de sites de catégorie 1 ayant des dépenses d'assainissement entre avril 2014 et mars 2020



Source : Système intégré de gestion de l'environnement (SIGE), SAC en date du 18 août 2023

Les terres des Premières Nations deviennent disponibles pour le développement. L'évaluation a révélé que, même s'il n'existe pas de données empiriques détaillées et de rapports limités sur ce résultat, il existe de solides données anecdotiques permettant de croire que le PSCR atteint cet objectif. Lors d'une visite sur le site communautaire, l'équipe d'évaluation a appris que dans une communauté, les terres contaminées peuvent servir de terrain de camping pour enseigner aux jeunes de la communauté les pratiques traditionnelles. Lors d'une autre visite sur le site communautaire, l'équipe d'évaluation a appris qu'un projet de construction de logements abordables était en cours sur un ancien site contaminé. Une personne interrogée de SAC a indiqué que les sites nettoyés « restent vides rarement très longtemps » et l'équipe d'évaluation a appris que certains sites nettoyés sont maintenant utilisés pour construire des écoles. Certaines personnes interrogées ont également partagé leur point de vue selon lequel les Premières Nations sont de plus en plus conscientes des possibilités de développement économique liées aux projets du PSCR, et ont discuté de la façon dont les intérêts des promoteurs du secteur privé peuvent influencer le désir d'une

communauté de donner la priorité au nettoyage d'un site contaminé afin de commencer le développement.

Points saillants sur la disponibilité des terres

Au cours d'une visite sur place dans la bande indienne de Lac La Ronge, on a montré à l'équipe d'évaluation qu'il s'agissait d'un poste d'essence abandonné qui causait la contamination des hydrocarbures dans le sol. L'équipe d'évaluation a appris que la contamination de ce site menace de polluer la nappe d'eau de la communauté, mais que l'assainissement pose un défi, car la contamination se trouve au-dessus d'un site d'enfouissement qui pourrait être perturbé par des excavations.



On a montré l'emplacement du poste d'essence contaminé à l'équipe d'évaluation près de la rivière Montréal, qui est riche en histoire et constitue un secteur de choix pour le développement et le plaisir communautaires.

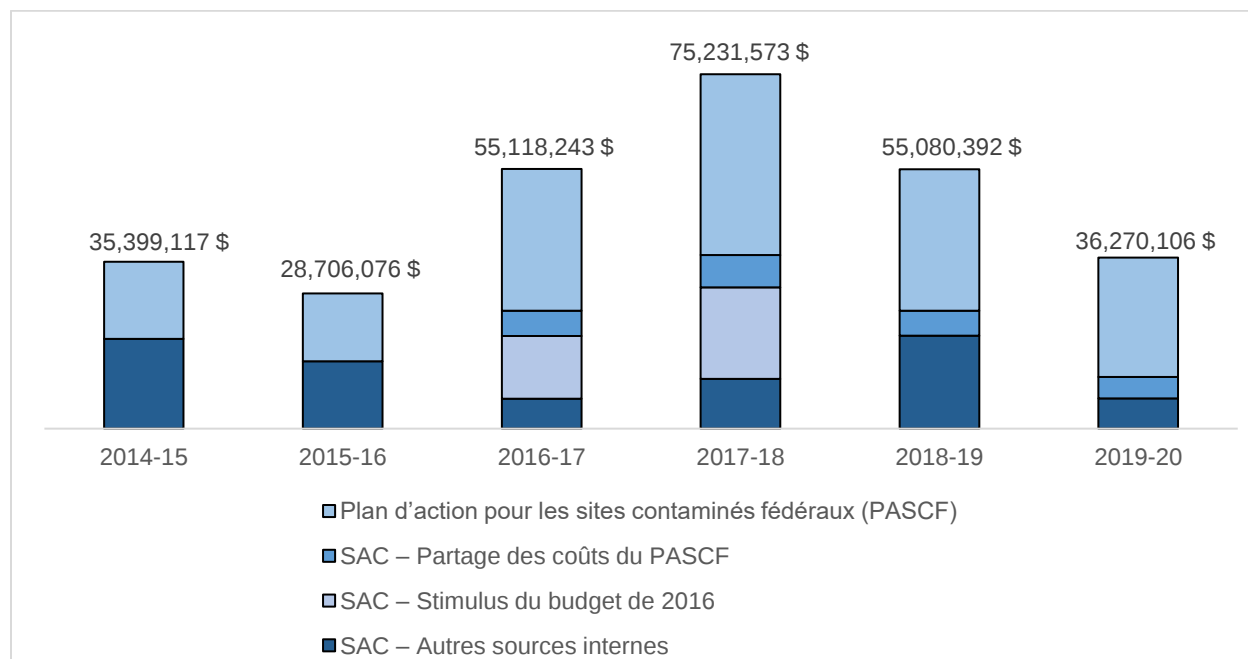
Défis

PRINCIPALE CONSTATATION 4 : Les principaux défis à relever dans l'exécution du PSCR sont tant le montant que les sources de financement. En particulier, le recours à la structure de financement du Plan d'action pour les sites contaminés fédéraux crée des difficultés pour SAC de répondre à son propre contexte unique en ce qui a trait à la fois aux types d'activités entreprises et aux processus de financement des activités; et il y a une demande plus grande pour le programme que le budget actuel ne peut répondre.

Le PSCR reçoit la majeure partie de son financement du PASCF, selon le partage des coûts. D'avril 2014 à mars 2020, 54 % du financement total du programme du PSCR provenait du PASCF, et 8 % du volet interne de partage des coûts de SAC. La figure 6 ci-dessous montre les contributions de différentes sources de financement à des projets du PSCR au cours de la période de l'évaluation. À noter, les fonds ministériels internes de SAC comprennent le stimulus du budget de 2016, les contributions de SAC au partage des coûts du PASCF et d'autres sources internes de SAC. La figure 6 montre que, bien que SAC ait été en mesure d'affecter une plus grande part du financement

au PSCR grâce au stimulus du budget de 2016, le PSCR repose généralement sur les contributions plus importantes du programme du PASCF.

Figure 6. Sources de financement pour les dépenses du PSCR d'avril 2014 à mars 2020



Source : Système intégré de gestion de l'environnement (SIGE), SAC en date du 18 août 2023

Contexte unique

Une majorité des personnes interrogées de SAC ont convenu que le financement du PASCF est un élément important du PSCR et que le financement crée des occasions d'évaluer et de corriger des sites que SAC ne pouvaient pas se permettre de traiter autrement. Il y a néanmoins certains défis associés à la dépendance à l'égard de la structure de financement du PASCF. Le PASCF est structuré de façon à aider divers ministères et organismes fédéraux à réduire les responsabilités liées aux sites contaminés, et SAC, de même que Relations Couronne-Autochtones et Affaires du Nord Canada (RCAANC), a un contexte unique qui n'est pas commun aux autres gardiens en vertu du PASCF. L'un des principaux défis est que, pour les autres ministères gardiens, le contrôle des sites contaminés incombe à ce ministère. Une fois qu'un site a été évalué et réparé, il peut être « fermé » et il y a un faible risque de recontamination en raison d'une utilisation abusive future. De plus, dans bien des cas, c'est le ministère gardien qui a été responsable de la contamination au départ, et le ministère gardien est au courant de la contamination présumée. Contrairement aux autres ministères gardiens, SAC (et RCAANC) n'ont aucun contrôle sur les sites contaminés, puisque la gestion des terres de réserve relève principalement des Premières Nations. De nouvelles contaminations peuvent survenir en raison de nouvelles activités causées par des tiers, mais des sites contaminés plus anciens et non déclarés sont encore découverts.

Cela signifie que, bien que d'autres gardiens aient connu une forte augmentation des passifs avec les évaluations initiales des phases du PASCF et qu'ils aient ensuite connu une réduction au fil du temps, pour SAC et RCAANC, de nouveaux sites suspects ont été signalés année après année. Bien que le Secrétariat du PASCF ait répondu de façon appropriée à la majorité de ses gardiens en concentrant son aide financière sur l'assainissement plutôt que sur l'évaluation dans le PASCF, Phase III (2016 à 2019) et Phase IV (2020 à 2024), la situation de SAC où la structure de financement ne répond plus aux besoins et aux exigences uniques du PSCR. Bien que des restrictions précises concernant le financement soient décrites dans le reste de la présente section, on trouvera plus de renseignements sur les répercussions de la relation entre le PASCF et le PSCR à la [constatation 9](#).

Financement inadéquat

Dans l'ensemble, l'évaluation a révélé qu'il y a une plus grande demande pour le PSCR auquel le financement disponible ne peut répondre. Les personnes interrogées de SAC ont souvent mentionné que SAC n'avait pas les fonds nécessaires pour satisfaire aux exigences de partage des coûts du PASCF. En raison d'un accès insuffisant au financement, les Premières Nations sont constamment incapables d'évaluer et de corriger tous les sites contaminés relevant de leur compétence. Il y a des demandes spécifiques de la part du personnel de SAC et des personnes interrogées des Premières Nations concernant le financement du PSCR afin de refléter l'augmentation en coûts (en raison de la pandémie de COVID-19, des changements climatiques, de l'inflation, etc.) et les coûts élevés pour mobiliser de l'équipement et des consultants dans les communautés nordiques et éloignées.

Les personnes interrogées de SAC ont surtout souligné l'insuffisance des fonds du PSCR disponibles pour l'évaluation. Entre avril 2014 et mars 2020, 10 % des dépenses du PSCR ont été consacrées à des activités d'évaluation, tandis que 90 % ont été consacrées à des activités d'assainissement. Bien que certaines régions et communautés aient pu obtenir du financement auprès d'autres sources pour évaluer les sites, cela s'est fait de façon ponctuelle. Le défi lié au financement inadéquat de l'évaluation découle d'une insuffisance globale des fonds de SAC pour combler l'écart entre les besoins du PSCR et de la priorisation du financement du PASCF en matière d'assainissement par rapport à l'évaluation.

Sans le financement pour évaluer le coût de l'assainissement prévu des sites soupçonnés d'être contaminés, le programme et les communautés ne sont pas en mesure de planifier et de budgétiser de façon exhaustive les travaux d'assainissement futurs. D'une part, certaines personnes interrogées ont mentionné que l'ampleur de la contamination est souvent plus que prévue en raison d'un manque d'évaluation ou d'une évaluation désuète, ce qui entraîne des coûts d'assainissement qui sont excessifs par rapport au budget. D'autre part, certains sites n'ont pas besoin d'être assainis du tout, ce qui pourrait entraîner l'inflation artificielle de l'inventaire des sites du PSCR et l'inquiétude inutile de la communauté au sujet de la contamination. Parmi les sites qui ont fermé entre avril 2014 et mars 2020, 44 % des sites (157 sur 353) ont fermé sans aucun assainissement.

Étant donné que le PASCF donne la priorité aux sites à risque élevé, quelques agents régionaux ont également indiqué que le financement insuffisant des évaluations entravait la capacité des Premières Nations d'obtenir du financement pour le nombre élevé de sites soupçonnés sur leur terre de réserve. Au cours de la période d'évaluation, quelques personnes interrogées ont également souligné que le financement pour l'assainissement des sites était insuffisant, car l'insuffisance des fonds pour l'assainissement a entraîné des retards entre l'évaluation et l'assainissement de certains sites qui n'ont pas été classés par ordre de priorité, mais qui ont encore des répercussions sur leurs communautés.

Financement annuel

Certaines Premières Nations interrogées et des répondants au sondage ont expliqué que l'affectation des fonds par SAC sur une base annuelle plutôt que pluriannuelle entravait la planification globale à long terme dans leurs communautés. Afin d'élaborer un plan communautaire pour l'évaluation et l'assainissement de leurs sites contaminés, les Premières Nations ont demandé que le Comité des sous-ministres adjoints du PASCF définisse un budget pluriannuel, indiquant que cela aurait le double avantage de faciliter les contrats pluriannuels avec des consultants et d'appuyer l'autodétermination des Premières Nations²⁶. Étant donné que le programme ne dispose pas d'un financement spécial et permanent²⁷, le PSCR a obtenu son financement du Programme d'entretien des immobilisations et des installations sur une base annuelle pendant la période d'évaluation. Un examen interne des documents a révélé des préoccupations voulant que cela pourrait rendre plus risquée la conclusion d'ententes pluriannuelles avec des Premières Nations. Quelques personnes interrogées de SAC ont également mentionné que, compte tenu du fait que le financement des immobilisations régionales a été utilisé pour divers projets d'immobilisations en plus des sites contaminés, des priorités concurrentes pourraient rendre difficile l'obtention de fonds pour le PSCR. Bien qu'il dépasse la portée temporelle de l'évaluation, dans la phase IV du PASCF (de 2020 à 2024), le PSCR a été affecté à une allocation de financement quinquennale, et on prévoit que ce sera également le cas pour la phase V du PASCF.

La nature réactive du PSCR

Bien qu'ils se situent dans les activités admissibles du PSCR, les activités de prévention de la pollution ne reçoivent pas actuellement de financement étant donné les ressources financières limitées disponibles. Cela se traduit par la création continue de nouveaux passifs. Une personne interrogée de SAC a partagé : « Si nous n'investissons pas dans la prévention et n'aidons pas à éduquer et à accroître la

²⁶ L'équipe d'évaluation ne connaît pas le nombre et l'identité des Premières Nations qui demandent un budget pluriannuel défini, car l'information provient d'un examen des documents internes.

²⁷ Le financement des services votés est une source de financement pour le Ministère, accessible par voie de crédits parlementaires. Chaque loi de crédits parlementaires se compose d'un certain nombre de crédits. Un crédit est une loi courte qui autorise un ministère ou un organisme à dépenser de l'argent à des fins précises. Au lieu d'être mis aux voix individuellement, les crédits ou les lois courtes sont regroupés dans une loi de crédits (c.-à-d. crédits provisoires, crédits complets, budget principal et budget supplémentaire des dépenses).

capacité de ces dirigeants autochtones dans ces communautés à comprendre ce qui se passe, nous continuerons de faire ce cycle jusqu'à la fin des temps. » Certaines personnes interrogées des Premières Nations ont exprimé leur désir d'une plus grande sensibilisation du public aux causes et aux effets de la contamination, tandis que quelques personnes interrogées de SAC ont identifié de petits investissements pour améliorer l'infrastructure, comme le remplacement des réservoirs de carburant et des tuyaux ou équipements connexes, comme des activités de prévention bénéfiques. En fait, les principales causes de contamination pour tous les sites, telles qu'elles ont été enregistrées dans le SIGE (n=3 512 en août 2023), comprennent les pratiques liées au combustible (50 %), ainsi que les sites d'enfouissement et les décharges mal gérés (29 %). L'évaluation a été entendue par le personnel de SAC et les personnes interrogées des Premières Nations que l'affectation d'un budget d'exploitation et d'entretien aux installations à risque élevé de contamination, comme les installations de stockage de carburant en vrac, constituerait un investissement bénéfique pour le PSCR. Le programme ne dispose pas non plus de nombreux mécanismes d'application pour appuyer le principe du pollueur-payeur ou les règlements visant à interdire la contamination dans les réserves; un membre du personnel interrogé indique qu'il rédige des lettres très strictes à l'intention du pollueur et espère que cela stimulera l'action. Bien que des poursuites judiciaires soient possibles, les procès peuvent être longs et ne donnent pas toujours lieu à l'obligation de payer par le tiers, ce qui peut retarder l'assainissement de certains sites pendant des décennies. En plus de l'absence d'options d'application de la loi, un écart dans la responsabilité fédérale, provinciale et territoriale en matière de protection de l'environnement signifie que toutes les Premières Nations n'ont pas suffisamment de règlements pour interdire la contamination dans les réserves²⁸. Sans activités de prévention ou d'application de la loi, la cause fondamentale de la contamination n'est pas traitée.

²⁸ Indigenous Aware. (2021). *What Is a Contaminated Site?* <https://www.indigenousaware.com/post/what-is-a-contaminated-site> (en anglais seulement)

Points saillants des efforts de prévention et des défis liés à l'application de la loi

Après que la Première Nation One Arrow a fermé un site de déversement et l'a remplacé par un site de transfert de déchets solides, la nation a eu du mal à faire respecter les lois contre le déversement illégal. Jusqu'à la fermeture de la décharge, des ordures ont été disséminées sur une route fermée. Les personnes déversant illégalement leurs déchets ont exacerbé la contamination en brûlant leurs ordures, de sorte que d'autres ne pourraient pas les identifier en fouillant leurs déchets.

L'administration de la nation a tenté de nombreuses méthodes, comme des panneaux et des barrières physiques, pour empêcher les membres de la communauté et les voisins non membres d'une Première Nation d'accéder au site et de déverser illégalement leurs déchets dans l'installation fermée. La contamination le long de la route vers le site de décharge peut être vue dans les images satellites.



Alors que la *Loi sur les Indiens* prévoit une amende pouvant aller jusqu'à 100 \$ si un individu est pris en train de déverser illégalement dans une réserve, des représentants de la nation affirment que cette amende n'a jamais été donnée dans leur région.

PRINCIPALE CONSTATATION 5 : Les capacités humaines et techniques, pour SAC et les Premières Nations, constituent un défi pour la mise en œuvre efficace du PSCR. Pour obtenir de bons résultats, il faut disposer d'un nombre suffisant de personnes dévouées, qualifiées et dûment rémunérées.

L'équipe d'évaluation a constaté que, comme dans le cas de nombreux programmes SAC, les difficultés liées à la capacité ont entravé l'exécution efficace du PSCR. En particulier, les capacités humaines et techniques ont été soulevées comme des défis au sein de SAC, et dans les Premières Nations responsables de la réalisation des projets du PSCR. En général, l'évaluation a révélé qu'il était nécessaire de veiller à ce que les membres du personnel de SAC et des Premières Nations reçoivent une rémunération appropriée, soient qualifiés et aient une certaine compréhension historique ou contextuelle des communautés pour que le programme puisse obtenir des résultats positifs.

Dotation en personnel dans des bureaux régionaux

L'équipe d'évaluation a entendu dire qu'il fallait disposer de capacités adéquates au sein de SAC pour s'assurer que les projets sont correctement classés par ordre de priorité, suivis et surveillés. Tel que discuté à la [constatation 4](#), cela signifie qu'il faut avoir la capacité financière appropriée pour s'attaquer aux sites à risque élevé et évaluer les sites suspects au fur et à mesure qu'ils sont déclarés. Il faut aussi disposer des ressources humaines appropriées au sein du Ministère pour gérer les projets à l'interne, mettre à jour les bases de données internes et demander des données et de l'information à l'intérieur et à l'extérieur de SAC. Une personne interrogée de SAC a déclaré : « Il y a un tas de travail à faire [comme aller] aux réunions communautaires, avant même que [le projet] commence; [puis] quand il commence, après qu'il commence [et] après qu'il soit terminé. C'est très lourd pour [les employés à temps plein] et c'était et continue d'être quelque chose que nous avons dans un approvisionnement assez limité. » De nombreuses personnes interrogées s'inquiétaient du roulement au sein du PSCR et de ses répercussions sur l'exécution du programme pour qu'il soit constamment à l'emploi de nouveaux employés et qu'il y ait de nouveaux employés qui essaient de suivre des processus définis à l'échelle régionale ou définis au cas par cas.

La majorité des personnes interrogées ont indiqué qu'elles étaient confrontées à des difficultés opérationnelles en raison d'un manque de personnel dans leur bureau régional, ce qui a soulevé des préoccupations au sujet de l'épuisement professionnel. Certaines personnes interrogées de SAC ont discuté des défis auxquels elles étaient confrontées dans la gestion de la charge de travail pour le PSCR, alors que leur temps était réparti entre ce programme et d'autres domaines connexes, comme les litiges, la gestion des terres de Premières Nations, les déchets solides, l'infrastructure communautaire, les répercussions des changements climatiques et la réponse du Ministère à la pandémie de COVID-19.

Bien que, de façon générale, les personnes interrogées de SAC aient convenu qu'il serait utile d'avoir du personnel scientifique au niveau du travail et de la gestion pour

s'assurer que tout le monde comprend les projets et le processus, une personne interrogée de SAC a mentionné le défi d'embaucher les compétences appropriées au sein de son unité, étant donné que le programme de rémunération du groupe et du niveau de dotation ainsi que la charge de travail réelle et la nature très médiatisée du travail à effectuer n'étaient pas concurrentiels dans leur centre urbain à coût de la vie élevé.

Capacité communautaire

À l'échelle communautaire, l'évaluation a révélé que les Premières Nations ne peuvent pas toujours donner la priorité à l'évaluation et à l'assainissement des sites contaminés, compte tenu d'autres problèmes plus pressants ou de problèmes de capacité au sein de leurs communautés. L'équipe d'évaluation a appris des personnes interrogées de SAC et des Premières Nations que les communautés peuvent avoir des priorités à l'extérieur du site contaminé qui prennent leur temps, leurs ressources et leur attention; et que la participation de la nation à un projet peut être un défi. Une personne interrogée a parlé des difficultés qu'elle a éprouvées à amener les membres de sa communauté à discuter de son projet de site contaminé : « Le terme *sites contaminés* n'est pas à la mode. Il doit y avoir de nouveaux termes pour attirer l'attention et l'intérêt des gens, il faut l'"écologiser". » D'autres personnes interrogées des Premières Nations ont parlé de la façon dont il se passe toujours quelque chose dans la communauté. Un autre répondant à un sondage de Première Nation a déclaré que « la gravité des problèmes sociaux éclipsent les préoccupations environnementales ». Certaines personnes interrogées de SAC ont également indiqué que les projets du PSCR peuvent être politiquement sensibles à la mise en œuvre, étant donné qu'il peut y avoir un long décalage entre l'évaluation et l'assainissement, qui peut avoir une faible incidence sur le leadership d'une Première Nation, même si le calendrier réel de l'assainissement n'est pas sous le contrôle de la nation.

L'évaluation a révélé que le fait d'avoir les ressources humaines appropriées au sein des Premières Nations pour répondre aux projets de sites contaminés et d'agir à titre de gardiens des projets dans la communauté est un élément clé de la réussite. Quelques personnes interrogées des Premières Nations ont indiqué que leurs communautés n'avaient pas de spécialiste de l'environnement dédié et qu'il était donc difficile d'aller de l'avant avec une planification environnementale globale ou de se faire une idée complète des répercussions des projets de sites contaminés sur l'avenir des nations. Une personne interrogée des Premières Nations a souligné l'importance d'avoir au sein de la communauté une personne qui possède les connaissances formelles et techniques nécessaires pour comprendre les nuances des EES, et qui peut aussi parler d'une manière que la communauté peut faire confiance et comprendre, et a partagé l'idée que ces postes doivent être convenablement rémunérés afin de recruter et de conserver ces connaissances spécialisées.

Pleins feux sur Ty Roberts, gestionnaire des terres

À la bande indienne de Lac La Ronge, Ty Roberts (B.S.A., PAg.), gestionnaire des terres, participe activement à l'évaluation et à l'assainissement des sites contaminés dans six communautés et 19 réserves distinctes englobées dans la nation. Ty souligne que ces projets de sites contaminés sont gérés de façon plus efficace lorsque la personne responsable possède à la fois des connaissances techniques en sciences de l'environnement et qu'elle peut favoriser des relations de collaboration et de confiance entre la communauté et des consultants externes. Ty attribue le succès des gestionnaires fonciers et des membres de la bande indienne Lac La Ronge au Programme d'enseignement postsecondaire de la communauté, qui finance l'éducation des membres.

« Nos membres méritent de vivre dans un endroit propre et en santé, c'est ce à quoi tout se résume. Il ne s'agit pas de moi, il ne s'agit pas de nous dans cette pièce. Il s'agit des sept prochaines générations, et cette mentalité a été enracinée en moi pour toujours. C'est comme ça que nous avons été élevés en tant que peuple Cri de bois. Il ne s'agit pas de nous, il s'agit des prochaines personnes et de celles qui viennent après. Il s'agit de préserver cette zone pour toujours, pas seulement maintenant. »

Les considérations entourant la capacité appropriée au sein des communautés de Premières Nations sont expliquées plus en détail à la [constatation 8](#) relative au transfert de services.

Processus

PRINCIPALE CONSTATATION 6 : Le PSCR a permis de réaliser des gains d'efficacité internes en collaborant avec d'autres ministères et programmes gouvernementaux pour obtenir des fonds excédentaires et en regroupant ses sites. La collaboration avec les Premières Nations a permis de réaliser des gains d'efficacité supplémentaires au cours de la durée de vie des projets. Cependant, les exigences administratives du programme sont une source d'inefficacité et les mécanismes actuels de suivi du rendement ne suffisent pas à mesurer les progrès vers le résultat final des interventions du PSCR.

Zones d'efficacité

L'évaluation a appris qu'à l'interne, SAC a réalisé des gains d'efficacité dans le PSCR en s'assurant que le financement est souple. Premièrement, les personnes interrogées de SAC ont indiqué que la pratique consistant à transférer des fonds excédentaires inutilisés des ministères gardiens du PASCF, des régions de SAC et d'autres projets de sites contaminés à d'autres projets prioritaires et prêts à l'emploi facilitait l'efficacité en maximisant les ressources. Cependant, certains répondants de l'administration centrale de SAC ont mentionné qu'ils avaient des difficultés à transférer des fonds entre les ministères, car les processus étaient plus lourds en administration que les transferts internes de SAC. D'ailleurs, SAC n'est pas toujours en mesure de fournir la part de coût nécessaire pour accéder aux fonds excédentaires du PASCF.

De plus, une transition de 2016-17 vers un modèle de financement « souple » a permis le transfert de fonds inutilisés d'un exercice à l'exercice suivant. Cependant, malgré cette transition, certains répondants ont mentionné qu'ils n'avaient pas pu profiter de ce modèle de financement « souple », car les règles du PASCF ne permettent pas les transferts entre les fonds alloués à l'évaluation et ceux alloués à l'assainissement.

Les mises à jour des modalités du PASCF ont également permis d'accroître l'efficacité du PSCR. Au cours de la phase III du PASCF (2016 à 2019), les sites contaminés fédéraux n'étaient admissibles au financement de l'assainissement que si le site était classé dans la catégorie 1 (priorité élevée) ou dans la catégorie 2 (priorité moyenne) où l'assainissement avait commencé avant 2011 (phase 1) et si la contamination s'est produite avant le 1^{er} avril 1998. Les critères d'admissibilité au financement ont été élargis à la phase IV du PASCF (2020 à 2024), et les modalités ont été mises à jour afin d'inclure la possibilité de regrouper plusieurs sites en un seul projet. Bien que techniquement hors de la portée temporelle de l'évaluation, la majorité des personnes interrogées ont indiqué que cette modification constituait un changement extrêmement efficace du programme. Le regroupement élargit l'admissibilité au financement du PASCF à tous les sites de catégories 2 et 3 situés dans une réserve, peu importe leur proximité avec un site de catégorie 1²⁹. Le regroupement a permis aux communautés de tirer parti des ressources à coût élevé mobilisées pour les sites de

²⁹ Environnement et Changement climatique Canada. (2019). *Financement des sites contaminés fédéraux*. <https://www.canada.ca/fr/environnement-changement-climatique/services/sites-contaminees-federaux/financement.html>

catégorie 1 à risque élevé, comme l'équipement et les consultants, et de les utiliser pour les sites de catégories 2 et 3 à faible risque qui sont géographiquement proches, mais qui n'ont peut-être pas pu accéder aux ressources du PASCF autrement. Les projets de regroupement peuvent être particulièrement avantageux dans les communautés éloignées, où le coût de mobilisation des ressources est plus élevé. De plus, on a signalé que les sites de regroupement réduisaient le fardeau administratif des communautés de Premières Nations, car il suffit d'une seule demande de financement consolidé plutôt que de plusieurs demandes de financement pour les différents sites. Compte tenu de l'existence de plusieurs sites dans un budget unique, l'intégration peut aider davantage les communautés à mieux prévoir les dépenses liées aux projets et à atténuer l'incertitude inhérente à la budgétisation de l'assainissement.

Enfin, la participation directe des Premières Nations aux projets est une source d'efficacité. La plupart des personnes interrogées des Premières Nations ont indiqué que le personnel de la communauté peut servir de liaison entre la communauté et les équipes de projet du PSCR, favoriser l'adhésion locale aux projets et l'importance du nettoyage, établir la crédibilité des projets et établir la confiance et la collaboration entre le personnel du PSCR et les communautés. Cela peut réduire les perturbations potentielles et les obstacles à l'évaluation et à l'assainissement des sites. Le personnel de la communauté est également mieux placé pour répondre aux besoins et aux préoccupations de la nation, car les membres de la communauté peuvent avoir des connaissances de base sur le site et peuvent établir la continuité du projet. Quelques personnes interrogées des Premières Nations ont également indiqué qu'elles pouvaient utiliser le processus de présentation de rapports du PSCR pour s'assurer que leur projet a une bonne valeur et que leur leadership est d'accord.

Points saillants de la mobilisation des ressources locales

Le Kitsaki Management Limited Partnership est l'organisme de développement économique à but lucratif de la bande indienne du Lac La Ronge et se concentre sur les investissements dans des entreprises durables à long terme afin d'améliorer l'avenir économique des membres de la bande indienne du Lac La Ronge et de tous les autres peuples autochtones. Le portefeuille Kitsaki est incroyablement diversifié et comprend des investissements dans la restauration, le conseil et la gestion, l'environnement, l'assurance, l'exploitation minière, la végétation et la foresterie. Grâce à des contrats à fournisseur unique, la bande indienne du Lac La Ronge a pu mobiliser ses ressources par l'entremise de Kitsaki pour soutenir l'économie locale et trouver des gains d'efficacité dans les processus d'évaluation et d'assainissement de la gestion des sites contaminés.

S'assurer que les projets d'évaluation et d'assainissement du PSCR sont attribués à des entreprises locales dans des communautés éloignées des Premières Nations peut aussi réduire les temps d'attente si les projets sont retardés, car les ressources peuvent être mobilisées plus rapidement que si elles proviennent d'un centre urbain situé à des heures des sites contaminés.

Quelques personnes interrogées des Premières Nations et des répondants au sondage ont souligné que des études de faisabilité devraient être effectuées avec chaque évaluation afin de s'assurer que le plan d'action le plus approprié est pris et que la technologie choisie pour le projet sera compatible avec l'environnement dans lequel il est utilisé.

Une personne interrogée d'une firme d'experts-conseils a indiqué que travailler avec une communauté qui avait le gestionnaire des terres sur place et qui s'occupait directement du projet leur avait permis de terminer plus de travail dans une période beaucoup plus courte qu'ils ne l'avaient prévu au départ, et que trouver des ressources supplémentaires au sein de la communauté était généralement facile compte tenu de la participation du gestionnaire des terres et des relations préexistantes.

Zones d'inefficacité

Le PSCR connaît certains secteurs d'inefficacité qui entravent la productivité. Tout d'abord, presque toutes les personnes interrogées de SAC ont fait part de difficultés à l'égard des exigences administratives et des rapports du programme pour le PASCF et SAC. Les personnes interrogées de SAC ont indiqué qu'elles étaient très contraintes de présenter des rapports. Certaines personnes interrogées de SAC ont parlé des défis que pose la mise à jour de bases de données qui ne sont pas conviviales, comme le SIGE. Ils ont mentionné comment ce processus fastidieux peut soit détourner leur attention de l'achèvement d'autres travaux, soit comment on peut le laisser inachevé pendant des mois à la fois. Bien que les rapports contribuent de façon importante à la transparence, au suivi des progrès du projet et à la reddition de comptes au public, le personnel de SAC a indiqué que les détails et la fréquence des rapports peuvent manquer d'utilité et entraîner un double travail. Par exemple, bien que le regroupement de projets soit une source d'efficacité du projet, le SIGE ne peut pas s'adapter à cette pratique et les sites individuels doivent faire l'objet d'un suivi individuel des dépenses. Cela signifie qu'un agent saisit les mêmes renseignements plusieurs fois pour le même projet. Ces exigences en matière d'établissement de rapports peuvent alourdir la charge de travail de SAC, réduire la capacité déjà limitée de leur personnel et priver de ressources la mise en œuvre du PSCR. D'autres sources de retards et de fardeaux administratifs découlant des processus internes sont les vastes processus de passation de marchés, la nécessité pour le personnel de SAC de gérer de multiples sources de financement et les processus complexes d'accès aux fonds du PASCF.

En outre, le SIGE n'est pas un outil de mesure du rendement efficace pour le PSCR et ses fonctions sont limitées à l'optimisation des processus internes et à l'aide à la prise de décision. Le SIGE est un outil de gestion de programme et d'établissement de rapports qui sert à suivre les projets de sites contaminés et à produire des rapports sur

ces projets et l'information financière. Le SIGE est principalement utilisé pour la planification et les prévisions financières. Cependant, presque toutes les personnes interrogées à l'interne par SAC ont éprouvé des difficultés et des limites à utiliser le SIGE afin d'effectuer des analyses de données utiles pour la prise de décisions éclairées. Tout d'abord, le SIGE reflète les affectations de fonds pour les projets relatifs aux sites contaminés plutôt que les dépenses réelles, ce qui rend difficile de réfléchir aux progrès concrets et au rendement des projets du PSCR. Il a également été signalé que l'outil contenait des renseignements non fiables qui ne peuvent être utilisés pour mesurer avec précision le rendement. De nombreuses personnes interrogées par SAC ont indiqué que le manque de fiabilité et d'exactitude du SIGE est dû aux différences régionales dans la ventilation des coûts des projets et des sites, aux erreurs humaines lors de l'entrée des données dans les nombreux champs de la base de données, aux délais entre la collecte des données sur les sites contaminés et leur entrée dans le SIGE, et aux difficultés à mesurer avec précision certains points de données, tels que le volume de la contamination. Quelques personnes interrogées ont également fait part des difficultés rencontrées pour extraire les données du SIGE afin de les télécharger pour les utiliser dans d'autres systèmes tels que l'ISCF du Conseil du Trésor, en raison des erreurs dans les données qui doivent être corrigées manuellement. Une mise à jour prévue des systèmes promet une plus grande exactitude, une plus grande cohérence et la possibilité de mettre à jour les données du site en direct, bien que la mise à jour ait été retardée au-delà de sa date prévue de mars 2024.

En outre, lorsqu'il est possible de suivre les progrès accomplis en matière de résultats sociaux et environnementaux des projets du PSCR, les données ne sont pas toujours utiles pour la mesure du rendement. Le SIGE ne dispose pas des données de géolocalisation qui pourraient faciliter l'analyse en place, et il n'existe actuellement aucun moyen systémique de suivre les données sur les résultats des projets liés aux résultats de l'ACS Plus en ce qui concerne les caractéristiques de l'identité individuelle comme le sexe, le genre, la religion, entre autres, ou des résultats en matière de santé à la suite des interventions du PSCR. Comme SAC n'est pas le principal fournisseur de services et que la responsabilité de gérer les projets de sites contaminés incombe directement aux Premières Nations, la collecte de données de l'ACS Plus est particulièrement difficile pour le programme. Les données de l'ACS Plus recueillies se limitent aux exigences du PASCF de rendre compte de la diversité dans l'emploi et l'embauche dans les projets de PSCR, plutôt qu'aux répercussions des résultats du programme sur divers groupes. Il n'y a pas non plus de données systématiquement recueillies sur l'emploi des Autochtones ou les avantages des projets du programme pour les membres des communautés autochtones. Enfin, comme indiqué dans la section « [Forces extérieures](#) » de la présente évaluation, certaines données relatives aux incidences des changements climatiques sur les sites contaminés n'ont été collectées que récemment, conformément aux exigences du PASCF. L'examen d'autres données sur les résultats sociaux et environnementaux du PSCR pourrait contribuer à une compréhension plus globale des progrès du programme vers son résultat selon lequel « les terres et les ressources naturelles dans les communautés autochtones sont gérées de façon durable », au-delà de la capacité du programme de réduire les passifs. Toutefois, un problème noté est que l'obligation d'établir un rapport

sur les sujets de l'ACS Plus, les résultats en matière de santé et l'emploi autochtone pourrait imposer un fardeau administratif supplémentaire au personnel de SAC et des Premières Nations, et qu'il serait très difficile d'assurer la qualité des données obtenues.

Rôles et relations

PRINCIPALE CONSTATATION 7 : Le PSCR est bien structuré à l'interne à SAC, l'administration centrale fournissant des conseils nationaux et un soutien en matière de rapports financiers, et les régions travaillant directement avec les Premières Nations pour réaliser des projets. La participation de représentants locaux des Premières Nations à tous les aspects des projets renforce la confiance avec les communautés et, ultimement, facilite la gestion efficace des projets.

L'évaluation a porté sur la pertinence des rôles et des relations pour les personnes participant au PSCR, en particulier en ce qui concerne la répartition des rôles entre l'AC de SAC, les régions de SAC et les Premières Nations. Dans l'ensemble, l'évaluation a révélé qu'il existe de bonnes relations entre les personnes participant aux projets du PSCR, et que lorsque la collaboration a lieu, elle est une source d'efficacité et peut soutenir les relations de confiance entre SAC et les partenaires des Premières Nations. L'évaluation a également montré que le PASCF est considéré comme un bon partenaire pour le PSCR même si les relations entre SAC et les autres ministères gardiens dans le cadre du PASCF pourraient être renforcées.

Structure interne des programmes de SAC

Le PSCR est structuré comme une relation latérale entre le personnel du PSCR à l'AC et dans les bureaux régionaux. À l'AC, le PSCR relève du Secteur des terres et du développement économique. Dans les régions, la mise en œuvre du PSCR relève du Secteur des opérations régionales. Les travaux de gestion des sites contaminés couvrent les deux secteurs et sont également touchés par des programmes interreliés, comme l'Initiative de gestion des déchets des Premières Nations, les programmes d'infrastructure communautaire, les projets d'immobilisations, les programmes environnementaux et les programmes liés aux terres.

Administration centrale

Au sein de SAC, le rôle de l'administration centrale pour le soutien aux rapports nationaux dans le cadre du PASCF et dans l'élaboration de lignes directrices nationales pour une supervision et une administration efficaces du PSCR est considéré comme approprié. Les personnes interrogées dans les régions de SAC se sont également déclarées satisfaites des processus d'engagement latéral et horizontal pour la prise de décisions en matière de financement dans le cadre du PSCR.

Dans le même temps, il existe un désir d'intégrer les connaissances uniques et techniques des régions au sein de l'administration centrale. Certaines personnes interrogées par SAC ont indiqué qu'elles pensaient que l'administration centrale ne comprenait pas toujours les réalités de la gestion de projet sur le terrain, ou le contexte unique de leur région qui a un impact sur les délais des projets. Ils estiment également que le manque d'expertise technique dans le domaine des sciences de l'environnement entrave la capacité du personnel du siège à comprendre les projets du PSCR.

On souhaite obtenir un soutien supplémentaire de l'administration centrale pour assurer une prestation de programmes coordonnée et uniforme partout au pays. Certaines personnes interrogées dans les régions de SAC ont indiqué qu'elles apprécieraient davantage de soutien pour mettre en œuvre des initiatives nationales de formation pour les Premières Nations, des lignes directrices et des cadres de programme, car la gestion des données peut être difficile en raison du manque d'uniformité des formats de rapport et des pratiques entre les consultants et les régions.

Bureaux régionaux

Dans l'ensemble de SAC, les bureaux régionaux entretiennent généralement de bonnes relations les uns avec les autres et ont mis en place des systèmes matures pour assurer l'apprentissage interrégional. Deux réunions de groupe mensuelles permettent aux responsables régionaux de l'environnement et aux gestionnaires de l'environnement de partager leurs leçons apprises et d'entendre les pratiques exemplaires de partout au pays. Les évaluateurs ont entendu les gestionnaires environnementaux se désigner mutuellement par leur nom et ont entendu que les régions avaient de bonnes relations de travail entre elles. Une personne interrogée par SAC a dit que « [...] la communication se fait aussi vers le haut, vers le bas et latéralement aussi », en parlant des possibilités d'apprentissage réciproque au sein du réseau du PSCR.

Les personnes interrogées des bureaux régionaux du SAC ont également travaillé en étroite collaboration avec les communautés des Premières Nations et considèrent qu'il s'agit d'un aspect positif de leur rôle. Les employés régionaux de SAC collaborent avec les Premières Nations dès le début du processus d'assainissement afin d'identifier le pollueur, de coordonner avec les consultants la réalisation des EES et d'élaborer et de mettre en œuvre les plans d'action d'assainissement.

Premières Nations

Pour les communautés des Premières Nations que l'équipe d'évaluation a visitées, la collaboration avec les bureaux régionaux de SAC a généralement été une expérience positive, car le personnel régional de SAC connaissait leur contexte unique et leur histoire. Les personnes interrogées au sein de SAC et des Premières Nations ont indiqué que les excellentes relations entre les partenaires des Premières Nations et SAC reposent sur la confiance, la transparence, le respect, la réactivité et le partenariat. Les personnes interrogées ont surtout insisté sur l'importance de la confiance, mentionnant que le personnel régional de SAC et les équipes de projet doivent gagner la confiance des leaders et des membres des communautés pour atténuer les effets de la méfiance historique à l'égard du gouvernement et encourager la coopération des membres de la communauté avec les projets d'assainissement. « Étant donné que les communautés autochtones sont souvent touchées de façon disproportionnée par le développement industriel, l'inclusion significative des connaissances autochtones dans les processus d'élaboration de projets est une étape

essentielle pour mieux représenter l'exposition des Autochtones aux risques et aux préjudices³⁰. »

Les personnes interrogées par SAC et les Premières Nations ont indiqué dans le cadre de l'évaluation que le fait de faire participer les communautés dans la conduite du processus d'appel d'offres et de sélection des consultants (idéalement des entreprises appartenant aux Premières Nations) contribue à l'appropriation par les communautés, aux avantages économiques, au renforcement des capacités et à l'harmonisation sur les besoins de la communauté. Certains membres des Premières Nations interrogés ont mentionné que l'embauche d'entrepreneurs locaux permet de trouver des solutions qui ont du sens à l'échelle locale.

Pleins feux sur les entreprises environnementales appartenant à des Autochtones

Stone and Arrow Consulting Ltd. a été créée en 2021 dans le but de renforcer les capacités des Autochtones en ingénierie et en conseil. La société majoritairement détenue par des Autochtones collabore avec la Première Nation de Cowessess, en Saskatchewan, pour évaluer les sites contaminés sur leurs terres et les assainir, et elle offre aux peuples autochtones des occasions d'acquérir des compétences techniques et des capacités grâce à l'expérience de travail sur ces sites. La Nation et Stone and Arrow Consulting Ltd. travaillent ensemble dans le cadre d'une équipe de gestion de projet avec Services aux Autochtones Canada pour s'assurer que les ressources internes de la communauté sont mobilisées de la façon la plus efficace et efficiente possible.

L'équipe d'évaluation a appris que le fait de veiller à ce qu'un membre de la communauté participe à tous les aspects du projet peut faciliter le soutien local des projets en harmonisant les projets avec les priorités de la communauté et en facilitant la confiance des membres de la communauté. L'évaluation a également permis de trouver des documents appuyant l'idée de faire participer les peuples autochtones aux projets d'évaluation et d'assainissement afin d'offrir des possibilités socioéconomiques locales, de renforcer les capacités communautaires, d'obtenir de meilleurs résultats globaux pour les projets et la conception des projets, et de créer des processus réglementaires plus faciles³¹.

L'évaluation a permis de cerner une pratique exemplaire selon laquelle les employés régionaux de SAC participent directement avec les membres de la communauté à la

³⁰ Arsenault, R., Bourassa, C., Diver, S., McGregor, D. et Witham, A. (2019). Inclure les systèmes de connaissances autochtones dans les évaluations environnementales : Restructuration du processus. *Global Environmental Politics*, vol. 19, n° 3, 120. https://doi.org/10.1162/glep_a_00519 (en anglais seulement)

³¹ Santé Canada (2010). *Un guide pour la participation des Autochtones à la gestion des sites contaminés* (p.41). <https://publications.gc.ca/site/fra/9.638210/publication.html>

mise en œuvre des projets par l'entremise d'équipes de gestion de projet. Les équipes comprennent généralement des représentants des Premières Nations, de SAC et du consultant. Les équipes de gestion de projet constituent un forum pour discuter des progrès et de l'orientation que le projet de site contaminé peut prendre. L'équipe d'évaluation a appris que ces équipes avaient créé de bonnes relations avec les partenaires des Premières Nations grâce à un engagement fort, à la transparence, à la collaboration et à la compétence technique.

PASCF

L'évaluation a mis en évidence une collaboration positive entre le PSCR et d'autres services de garde au sein du PASCF. Au sein de la structure du PASCF, certains ministères gardiens (Environnement et Changement climatique Canada, Pêches et océans Canada, Santé Canada et Services publics et marchés publics Canada) font office de « ministères experts » qui assurent un service d'examen par les pairs des notes de classification attribuées par les ministères aux sites de catégorie 1 de leur portefeuille³². SAC est également en contact avec les autres gardiens du PASCF³³ par l'intermédiaire des conseils régionaux de planification intégrée du Secrétariat du PASCF, qui constituent un organe de partage des connaissances efficace lorsqu'ils sont dotés de ressources suffisantes. L'évaluation a permis de constater que de nombreuses personnes interrogées par SAC étaient généralement d'accord pour dire que les ministères gardiens pourraient mieux mobiliser des ressources et réduire les chevauchements, car il y a très peu d'exemples de ministères gardiens qui partagent des ressources pour évaluer les sites contaminés adjacents ou les assainir. L'évaluation a entendu qu'une meilleure intégration avec d'autres dépositaires du PASCF est un domaine qui pourrait être développé davantage.

³² En plus de tous les sites de catégorie 1, les ministères de soutien expert fournissent également un examen par les pairs pour 10 % des sites de catégorie 2 et 3.

³³ On peut consulter la liste des services actuels de garde du PASCF à l'adresse <https://www.canada.ca/fr/environnement-changement-climatique/services/sites-contaminees-federaux/partenaires.html>

Transfert de services

Tout au long de l'évaluation, l'équipe a entendu parler d'une variété d'approches que le PSCR pourrait adopter afin de faire progresser le transfert de services, ou pour mieux garantir que la capacité et les ressources appropriées sont disponibles en dehors de SAC pour assurer une bonne gestion des projets pour les sites contaminés.

PRINCIPALE CONSTATATION 8 : Afin de faire progresser le transfert de services dans la structure actuelle du PSCR, il est nécessaire de définir et de doter en ressources appropriées les processus de formation et d'approvisionnement autochtones qui pourraient aider les Premières Nations à renforcer leurs capacités dans les activités d'évaluation et d'assainissement des sites contaminés. La stratégie actuelle de mesure du rendement ne reflète pas les définitions de réussite des Premières Nations.

L'évaluation a pris connaissance d'approches potentielles du transfert de services qui pourraient être mises en œuvre dans le cadre de la structure actuelle du PSCR ou dans le cadre plus large du portefeuille de SAC. Ces approches comprennent un soutien supplémentaire pour permettre aux Premières Nations d'accéder à la formation et de renforcer leurs capacités techniques, un processus plus robuste de développement des affaires et d'approvisionnement pour les Autochtones, et une stratégie révisée pour mesurer le rendement et le succès du PSCR.

Formation et dotation

La majorité des personnes interrogées des Premières Nations et de SAC ont mentionné la formation et le développement des capacités lorsqu'elles ont discuté du PSCR. De manière générale, l'évaluation a montré que les ressources de SAC ne sont pas suffisantes pour fournir le niveau de soutien approprié afin de répondre aux besoins des communautés en matière de formation et de développement des capacités. De nombreuses personnes interrogées par SAC ont indiqué que le PSCR disposait de ressources limitées pour la formation et que, lorsque la formation était financée, il s'agissait généralement d'une formation ponctuelle fournie lorsque d'autres programmes complémentaires, tels que le programme de gestion des terres des Premières Nations, ne disposaient pas du budget nécessaire pour répondre aux demandes de formation de la communauté. Certaines personnes interrogées par SAC ont également indiqué que les représentants de la communauté souhaitaient une formation plus spécialisée ou localisée dans le cadre du PSCR. Certaines personnes des Premières Nations interrogées ont indiqué qu'elles n'étaient pas au courant de possibilités de formation liées au PSCR.

L'évaluation a pris connaissance de nombreux types de méthodes visant à intégrer les possibilités de formation dans le PSCR. Parmi les formations souhaitées, les personnes interrogées par SAC ont exprimé un besoin plus important de formation sur les efforts de prévention et la gestion de projet pour les Premières Nations. D'autre part, les personnes des Premières Nations interrogées étaient plus susceptibles de discuter des processus de gestion des sites contaminés ou des besoins de formation technique et l'un des répondants à l'enquête des Premières Nations a exprimé le souhait d'une formation régionale sur le PSCR. De nombreuses personnes des Premières Nations interrogées ont également indiqué que lorsqu'elles avaient eu accès à une formation dans le cadre du PSCR, cette formation était généralement expérientielle ou un apprentissage « en cours d'emploi ». La valeur des autres modes de formation et d'apprentissage a toutefois été soulignée. De nombreuses personnes interrogées au sein des Premières Nations espéraient pouvoir continuer à partager les connaissances au sein des communautés des Premières Nations et entre elles. Quelques

personnes interrogées parmi les Premières Nations ont souligné l'importance d'une éducation formelle, en classe, pour les Premières Nations qui participent à la gestion des sites contaminés, afin de s'assurer que les Premières Nations possèdent les compétences techniques et de gestion de projet nécessaires pour mener à bien les projets. Certaines personnes interrogées dans les bureaux régionaux de SAC ont indiqué qu'elles s'étaient efforcées d'inclure la formation des partenaires des Premières Nations dans les projets du PSCR en s'associant à un collège local pour veiller à ce que les étudiants des Premières Nations puissent acquérir une véritable expérience professionnelle dans le cadre du PSCR, ou en accédant à des fonds provenant d'autres programmes de SAC pour organiser des ateliers communautaires.

Pour que les Premières Nations atteignent l'autosuffisance en évaluant la contamination dans les réserves et en les assainissant, toutes les personnes interrogées et tous les répondants au sondage ont souligné l'importance de s'assurer que les Premières Nations disposent de ressources financières adéquates. Les personnes interrogées ont souligné qu'un soutien financier dédié est particulièrement important pour s'assurer que les Premières Nations disposent d'une capacité technique permanente et qu'elles peuvent recruter et retenir les talents dans leurs communautés. Les personnes interrogées au sein de SAC et des Premières Nations ont indiqué que le fait d'avoir un contact permanent pour les travaux environnementaux dans les communautés était une pratique bénéfique pour l'efficacité de la réalisation des projets. En Ontario, le PSCR prévoit une attribution administrative de 1,25 % qui peut être utilisée par les communautés pour le salaire du personnel, bien que quelques membres du personnel de SAC interrogés aient indiqué que cela peut être un défi lorsque leur contact communautaire travaille sur des projets du PSCR ainsi que sur de nombreux autres projets en même temps. Dans le cadre d'un projet d'assainissement pluriannuel particulièrement complexe, une personne interrogée par SAC a indiqué qu'elle pouvait utiliser ces fonds pour payer le salaire d'un membre du personnel à temps plein de la communauté, ainsi que le financement des coûts associés à la mobilisation communautaire. Grâce au rachat d'office et à l'appropriation de la communauté, les personnes interrogées des Premières Nations ont indiqué qu'elles avaient dirigé des projets en fixant des normes pour l'assainissement, en participant dans les équipes de gestion de projet et en décidant de l'utilisation des terres assainies en fonction des besoins de leur communauté. En fournissant des ressources financières supplémentaires aux Premières Nations pour s'assurer qu'elles peuvent embaucher et conserver l'expertise technique au sein de leurs communautés, les personnes des Premières Nations interrogées et de SAC ont indiqué que le programme du PSCR pourrait soutenir la capacité des Premières Nations en matière de transfert de services.

Développement des affaires et approvisionnement

Pour que le transfert de services ait lieu dans le cadre du PSCR, les données de l'évaluation suggèrent la nécessité d'un groupe technique de professionnels de l'environnement des Premières Nations pour soutenir le travail du PSCR, y compris la formation du personnel local pour effectuer le travail directement et gérer les entrepreneurs externes, et pour améliorer l'accès des entreprises des Premières Nations aux possibilités de contrats.

Une personne interrogée au sein d'une Première Nation a fait part de la difficulté d'obtenir des possibilités de formation pour ses membres, car la communauté est assez petite et ses membres peuvent être confrontés à divers obstacles pour accéder à la formation, tels que les problèmes de transport, l'éloignement et la disponibilité pour le travail. Un membre du personnel de SAC interrogé a mentionné qu'une bonne pratique de formation par l'intermédiaire d'un groupe technique spécialisé peut être trouvée dans le Programme de

formation itinérante³⁴, un programme de renforcement des capacités à long terme dans le cadre duquel des personnes sont formées à l'exploitation des systèmes d'eau potable et d'eaux usées des Premières Nations et visitent ensuite différentes communautés d'une région sur une base cyclique.

Les personnes interrogées par SAC ont supposé que des groupes techniques spécialisés pourraient être chargés de superviser la passation de marchés et les travaux connexes dans chaque région, ce qui réduirait le travail requis par les Premières Nations dans le cadre de leurs projets. Les Premières Nations interrogées ont suggéré qu'une organisation technique pourrait également faire office d'organisme de formation et de partage des connaissances chargé de diffuser les connaissances sur les projets relatifs aux sites contaminés entre les Premières Nations voisines. De bons exemples des soutiens à la formation et au partage des connaissances dans le contexte des terres comprennent les associations régionales de gestion des terres de l'Association nationale des gestionnaires des terres autochtones et les organismes régionaux du Centre de ressources sur la gestion des terres des Premières Nations³⁵.

L'un des défis que de nombreuses personnes interrogées par SAC ont cernés dans le cadre du PSCR est le nombre limité de firmes de consultants qualifiées à embaucher pour des projets d'évaluation et d'assainissement de sites contaminés. Étant donné qu'il n'y a que quelques grandes entreprises dans le secteur des services-conseils en environnement qui peuvent effectuer le travail, les personnes interrogées par SAC ont indiqué qu'elles avaient enregistré des niveaux variables d'expertise et de professionnalisme chez les entrepreneurs, ainsi qu'une augmentation des coûts des projets, car les entreprises ont plus d'influence pour contrôler les prix du marché avec une concurrence limitée. De plus, l'évaluation a déterminé que le personnel régional de SAC et les Premières Nations avaient déjà éprouvé des difficultés dans leurs relations avec les firmes de consultants qui présentent des soumissions, et qu'ils avaient continué de travailler avec les mêmes quelques sociétés en raison de l'absence de solutions de rechange.

Un groupe technique de professionnels de l'environnement dédié aux Premières Nations pourrait aider à relever les défis de la passation de marchés, à la fois par la formation et par le soutien aux entreprises de consultants environnementaux des Premières Nations. Pour combler les lacunes en matière de capacité technique et soutenir le développement communautaire, les personnes des Premières Nations interrogées et de SAC ont indiqué que les entreprises de consultants environnementaux des Premières Nations pourraient se joindre à des entreprises plus importantes et profiter des possibilités économiques offertes par la participation aux processus de gestion des sites contaminés³⁶. En outre, de nombreuses personnes interrogées au sein des Premières Nations ont indiqué que le fait de recruter les talents locaux d'une communauté peut à la fois renforcer les capacités de leurs entreprises et être bénéfique pour les Premières Nations au-delà de l'assainissement du site contaminé.

En ce qui concerne la création éventuelle d'un groupe technique de professionnels environnementaux dédié aux Premières Nations, des inquiétudes ont été exprimées quant au fait que, pour être efficace, ce groupe doit être durable et ne pas se limiter à des communautés individuelles. Par exemple, certaines personnes interrogées par SAC ont exprimé leur frustration à l'égard du fait que l'assainissement d'un site contaminé est souvent

³⁴ Services aux Autochtones Canada. (2022). *Programme de formation itinérante*. <https://www.sac-isc.gc.ca/fra/1313424571273/1533818103401>

³⁵ Services aux Autochtones Canada. (2024). Évaluation des sous-programmes de gestion des terres.

³⁶ Santé Canada (2010). *Un guide pour la participation des Autochtones à la gestion des sites contaminés* (p.26). <https://publications.gc.ca/site/fra/9.638210/publication.html>

un projet « ponctuel » pour de nombreuses communautés, de sorte que les compétences acquises ne sont utilisées que pour une courte période.

En fin de compte, en définissant et en affectant des ressources adéquates à un processus visant à offrir le niveau de formation et de développement des affaires souhaité par les organisations et les communautés des Premières Nations, et en concentrant les efforts d'approvisionnement afin de maximiser les avantages pour les communautés autochtones, l'évaluation a entendu que SAC pourrait transférer le service de soutien et améliorer la capacité technique et commerciale disponible dans le secteur environnemental.

Mesure du rendement

Tout au long de l'évaluation, l'équipe a entendu parler du passif comme mesure du succès du PSCR et des défis qui se posent lorsque le succès est suivi par la réduction des passifs. À l'heure actuelle, le PSCR suit les progrès en fonction de paramètres comme la « réduction des passifs » et le « nombre de sites à risque élevé (catégorie 1) ayant des activités d'assainissement et de gestion des risques³⁷ ». Le PSCR réduit les passifs grâce à des activités d'assainissement. Les passifs augmentent avec l'identification de nouveaux sites contaminés, l'identification de sites contaminés supplémentaires et toute augmentation des coûts estimés d'assainissement. Par exemple, les passifs d'un site peuvent augmenter si les soumissions reçues dépassent l'estimation des coûts. Idéalement, la réduction des passifs est censée servir de substitut aux efforts du programme pour nettoyer et fermer les sites qui ne posent plus de risques pour la santé, les rendant disponibles pour le développement.

Toutefois, la majorité des personnes interrogées par SAC ont souligné que, même si leurs équipes ont réussi à réduire les passifs au moyen de l'assainissement, l'utilisation de cette mesure comme unique mesure de leur rendement ne reflète pas fidèlement leurs efforts et leurs succès. Cette situation est principalement attribuable aux diverses forces qui peuvent avoir une incidence sur le total des passifs et qui sont indépendantes de la volonté du programme. Les personnes interrogées par SAC ont indiqué que la contamination et les responsabilités associées peuvent changer en raison de forces économiques, sociales et environnementales telles que l'inflation, les changements dans les coûts des projets, les catastrophes liées aux changements climatiques qui pourraient créer de nouveaux sites contaminés, ou les changements dans le financement disponible pour les activités du PSCR. Par exemple, certaines personnes interrogées par SAC ont indiqué que la découverte d'une contamination sur des sites qui n'ont pas été entièrement évalués rend difficile l'identification d'une responsabilité précise. Cela s'explique par le fait que l'état de contamination des sites dont l'EES est limitée ou en suspens est inconnu et que l'avancement de l'évaluation des sites peut dépendre du financement disponible. Paradoxalement, le financement supplémentaire pour les évaluations a fait augmenter les passifs en raison de l'identification de sites contaminés qui étaient auparavant des sites suspects. Cette classification a effectivement dissimulé le succès des travaux d'assainissement et la réduction des obligations que le PSCR avait déjà accomplies. En fin de compte, bien que le respect des obligations juridiques du Canada soit un objectif approprié du programme, la majorité des personnes interrogées par SAC ont indiqué dans leur évaluation que la réduction des obligations n'est pas un indicateur exact des succès ou des efforts du PSCR pour gérer de façon durable les terres et les ressources naturelles dans les communautés autochtones.

En plus de s'appuyer sur la réduction des passifs de SAC comme indicateur de succès, l'équipe d'évaluation a entendu parler d'autres préoccupations générales et particulières concernant la façon dont le rendement du programme est mesuré. Par exemple, de

³⁷ Voir le modèle logique du programme, [Annexe B](#).

nombreuses personnes interrogées par SAC ont indiqué que le programme ne disposait pas d'une bonne stratégie pour mesurer les progrès accomplis en ce qui concerne les résultats sociaux des projets, tels que la diminution des risques pour la santé publique et la disponibilité des terres des Premières Nations à des fins de développement. Les personnes interrogées par SAC ont indiqué que les indicateurs de remplacement pour ces résultats sont les dépenses dans les sites à risque élevé et les données empiriques, respectivement.

L'évaluation a également examiné la documentation qui soulève des préoccupations concernant les normes d'assainissement des sites contaminés dans les réserves. Pour atteindre les objectifs du programme, le PSCR vise à assainir les terres de réserve selon des normes minimales acceptables, afin de réduire au maximum les coûts pour les contribuables. Toutefois, ces normes minimales ne correspondent pas toujours aux plans des Premières Nations pour leurs terres ou, en l'absence de ces plans, peuvent laisser une nation avec une grande étendue de terres qui ne peuvent pas être exploitées au maximum de son potentiel socioéconomique³⁸. La documentation examinée par l'équipe d'évaluation a parlé de l'importance de comprendre l'approche holistique de la gestion environnementale inhérente à de nombreux systèmes de connaissances autochtones traditionnels³⁹, et du fait que l'utilisation d'outils et de cadres d'évaluation des risques occidentaux pourrait ne pas s'appliquer facilement aux contextes autochtones⁴⁰. Selon une personne des Premières Nations interrogée, « le succès dépend de ce que vous faites pour les gens de la communauté ». À titre d'exemple, l'évaluation a entendu parler de cas où les bureaux régionaux de SAC étaient allés au-delà du minimum requis pour s'assurer que les communautés étaient satisfaites de la portée et du travail liés à la contamination de leurs terres; mais le succès de ces efforts n'a pas été pris en compte par l'approche de mesure actuelle du rendement du PSCR.

En fin de compte, l'équipe d'évaluation a appris que, bien que les responsabilités environnementales constituent une obligation fédérale dont SAC doit continuer à rendre compte, en restructurant la stratégie de mesure du rendement du programme pour mettre l'accent sur les définitions de la réussite des Premières Nations, le PSCR pourrait être mieux préparé pour un éventuel transfert de services aux partenaires des Premières Nations, et pourrait également raconter aux Canadiens une histoire plus complète sur les résultats réels du programme.

PRINCIPALE CONSTATATION 9 : Pour parvenir à un changement transformateur et faciliter le transfert de services, le PSCR devrait mieux refléter les priorités des Premières Nations, mais cela est compliqué par le statut des sites en tant que passifs.

L'évaluation a montré que les priorités des Premières Nations ne sont pas pleinement intégrées dans le processus de prise de décision concernant la gestion des sites contaminés. Les fonds internes de SAC étant insuffisants pour évaluer et assainir les sites identifiés par les Premières Nations, le PSCR s'appuie sur le financement du PASCF par le biais du partage des coûts. Dans ce contexte, les priorités de financement du PASCF et les conditions d'admissibilité des sites constituent des obstacles importants au transfert de services du

³⁸ Ellison, M. (2012). *Development of Aboriginal Lands: Successes, Risks, and Environmental Concerns Respecting Contaminated Sites*. Ratcliff & Company, LLP. <https://www.ratcliff.com/wp-content/uploads/2020/10/Development-Of-Aboriginal-Lands-Successes-Risks-And-Environmental-Concerns-Respecting-Contaminated-Sites-Ratcliff.pdf> (en anglais seulement)

³⁹ Arsenault, R., Bourassa, C., Diver, S., McGregor, D. et Witham, A. (2019). Including Indigenous Knowledge Systems in Environmental Assessments: Restructuring the Process. *Global Environmental Politics*, vol. 19, n° 3, 128. https://doi.org/10.1162/glep_a_00519 (en anglais seulement)

⁴⁰ Chong, K. et Basu, N. (2024). Contaminated Sites and Indigenous Peoples in Canada and the United States: A Scoping Review. *Integrated Environmental Assessment and Management*, p. 4. <https://doi.org/10.1002/ieam.4869> (en anglais seulement)

programme. Ces restrictions limitent la capacité des Premières Nations à s'occuper de leurs propres sites prioritaires, car le PASCF donne la priorité aux sites à haut risque et aux activités d'assainissement plutôt qu'aux évaluations. Par conséquent, les Premières Nations ne sont pas toujours en mesure d'évaluer les sites suspects ou d'accéder au financement de l'assainissement pour les sites de leurs communautés qui ont été jugés à faible risque par le Système national de classification des lieux contaminés. Par exemple, une personne des Premières Nations interrogée a indiqué que l'un de ses sites, jugé à faible risque par SAC, avait été jugé prioritaire par la communauté en raison de son importance et de son impact sur la santé, compte tenu de la proximité de la contamination aux médicaments traditionnels cultivés à l'état sauvage. Bien que le « regroupement » des sites ait apparemment aidé à traiter les sites à faible risque considérés comme prioritaires par les Premières Nations, un membre du personnel de SAC interrogé a souligné que l'obtention d'un financement pour les sites soupçonnés constituait un défi particulier.

Outre les sites admissibles, mais non prioritaires au regard des critères du PASCF, les évaluateurs ont entendu parler de sites qui ne sont pas actuellement admissibles, mais qui ont tout de même un impact sur les communautés des Premières Nations. Comme indiqué ci-dessus, le PSCR et le PASCF fournissent des fonds pour les sites contaminés qui ont été reconnus comme relevant de la responsabilité fédérale. Par exemple, les fonds du PASCF ne peuvent pas être utilisés pour des sites qui ne sont pas situés sur des terres de réserve, mais sur les territoires traditionnels des Premières Nations, ou sur des sites achetés par une Première Nation dans le cadre du processus d'« ajouts aux réserves ». Le financement du PASCF auquel a accès le PSCR ne peut pas non plus être utilisé pour couvrir les coûts en capital, comme l'enlèvement des bâtiments contaminés. Lors d'une visite de site, l'équipe d'évaluation a vu une ancienne station-service dont les terres étaient en cours d'assainissement dans le cadre du PSCR, mais la communauté a dû faire appel à d'autres programmes de SAC pour démolir le bâtiment situé sur la terre contaminée. Parmi les autres sites non admissibles figurent les sites où la pollution a été causée par une « partie privée », par exemple lorsque des terres de réserve sont détenues en vertu d'un certificat de possession (CP)⁴¹. L'une des personnes interrogées au sein d'une Première Nation a mentionné qu'étant donné que certaines Premières Nations ont plus de certificats de possession sur leurs terres que d'autres, l'inadmissibilité des sites sur les terres du CP affecte certaines Premières Nations beaucoup plus que d'autres.

⁴¹ Un certificat de possession est un document attestant qu'un membre individuel d'une Première Nation a reçu une attribution (possession légale sous la forme du droit d'utiliser et d'occuper une parcelle de terre de réserve) par le conseil de bande, qui est ensuite approuvée par le ministre. Le titre de propriété relatif à la terre demeure la propriété de la Couronne.

Pleins feux sur les terres visées par le certificat de possession et sur l'environnement législatif

Dans la nation des Pekuakamiulnuatsh, les membres se voient attribuer des certificats de possession (CP) pour garantir qu'ils continueront à avoir accès aux terres qu'ils utilisent. Cela limite leur capacité à accéder aux fonds du CSOR pour assainir les terres détenues en vertu d'un CP, qui sont considérées comme des "propriétés privées".

La complexité du paysage législatif a créé des difficultés lorsqu'il s'agit de déterminer une source de financement pour les sites contaminés. La communauté de Mashteuiatsh doit prendre en compte les particularités de :

- l'accord-cadre, de leur accord spécifique comprenant leur code foncier;
- les négociations de leur projet de traité;
- les conditions d'éligibilité du plan d'action pour les sites contaminés fédéraux et du programme CSOR.

Ainsi, sur une quarantaine de sites ayant un potentiel de contamination, seul un site est en cours de réhabilitation en vertu du programme CSOR, les autres sites doivent être pris en charge par le gouvernement fédéral en vertu des financements disponibles selon leur accord spécifique ou selon la négociation de leur projet de traité, et ce, considérant l'émission de CP pour ces sites.

Les sites non admissibles au titre du PASCF sont censés être évalués et assainis aux frais du propriétaire ou de la Première Nation acheteuse, dans le cas des « ajouts aux réserves ». Toutefois, un membre du personnel de SAC interrogé a indiqué que les pollueurs initiaux pourraient quitter le pays, faire faillite ou ne pas être disposés à payer pour l'assainissement. Sans le financement du PSCR, les Premières Nations pourraient ne pas être en mesure d'allouer leurs ressources à l'évaluation ou à l'assainissement des sites, laissant ces sites continuer à poser des risques pour la santé et le bien-être communautaires. Trouver un mécanisme pour aider les Premières Nations à évaluer et à assainir les sites contaminés qui sont actuellement non admissibles dans le cadre de la structure de financement du programme peut amplifier l'autorité des Premières Nations sur leurs terres et pourrait contribuer au changement transformateur du PSCR.

Lorsque le gouvernement fédéral est responsable de la contamination ou que le pollueur ne peut être tenu responsable en vertu du principe du pollueur-payeur, le gouvernement fédéral accepte la responsabilité. Le PSCR et le PASCF fournissent des fonds pour les sites contaminés qui ont été reconnus comme relevant de la responsabilité fédérale. Les personnes interrogées par SAC mentionnent que la responsabilité fédérale est un obstacle au transfert complet du PSCR aux Premières Nations : dans la mesure où le gouvernement du Canada est responsable d'un site contaminé, il doit rester responsable de la gestion du site.

Cependant, certaines personnes interrogées au sein de SAC ont souligné qu'il n'était pas possible de transférer la responsabilité de l'assainissement des sites contaminés fédéraux de SAC aux partenaires des Premières Nations, car cela irait à l'encontre du système de responsabilité mis en place dans le cadre du principe du pollueur-payeur. En fait, ce type de transfert de service complet aux Premières Nations rendrait les Premières Nations responsables de la pollution qu'elles n'étaient pas responsables de créer et ne comportait

aucun mécanisme pour prévenir la pollution. Par exemple, lors d'une visite d'un site communautaire, l'équipe d'évaluation a entendu parler d'un pollueur industriel historique qui avait signé un bail à long terme avec le Canada pour une parcelle de sa réserve, sans l'apport ou l'approbation de la nation. De nombreuses personnes interrogées par SAC partagent le point de vue selon lequel le gouvernement du Canada devrait rester responsable des responsabilités environnementales sur les terres de réserve, et qu'il est injuste de transférer aux Premières Nations la responsabilité des dommages environnementaux causés par des tiers.

Certains membres du personnel de SAC ont souligné que, même si les Premières Nations n'assument pas les responsabilités fédérales en matière de sites contaminés, elles ont le droit de fixer des priorités et de prendre des décisions concernant la gestion des sites contaminés sur leurs terres.

Forces externes

PRINCIPALE CONSTATATION 10 : Le PSCR a subi les effets des changements climatiques, notamment des conditions météorologiques saisonnières imprévisibles et de nouvelles sources de contamination potentielle. Les Premières Nations et SAC commencent à intégrer des stratégies d'adaptation et d'atténuation pour faire face aux effets des changements climatiques sur les sites contaminés.

Les changements climatiques ont des répercussions sur les communautés des Premières Nations dans une grande variété de régions et contribuent à l'imprévisibilité de la planification des projets du programme. Bon nombre des personnes interrogées et des répondants au sondage ont donné des exemples anecdotiques d'effets des changements climatiques, comme l'augmentation des inondations, des feux de forêt, de l'érosion côtière, des conditions météorologiques changeantes avec des hivers plus chauds et une augmentation générale des événements liés aux changements climatiques. D'autres ont indiqué que les changements climatiques n'ont pas d'impact connu ou qu'ils ont un impact minime sur leurs communautés et sur le PSCR.

Les répercussions des changements climatiques peuvent avoir des répercussions imprévisibles sur la contamination des terres et de l'eau, ce qui retarde les projets et complique la planification des travaux. Par exemple, la majorité des personnes interrogées ont indiqué que les inondations peuvent accroître la propagation de la contamination par des événements comme les déversements, l'érosion et la diffusion de contaminants comme le pétrole dans le sol vers d'autres sources d'eau. Les conditions météorologiques extrêmes peuvent également retarder les projets de PSCR, car les sites contaminés peuvent être inaccessibles en raison d'événements tels que des incendies et des inondations. De plus, presque toutes les personnes interrogées par SAC ont indiqué qu'elles avaient de la difficulté à s'occuper des sites contaminés dans les communautés rurales du Nord en hiver en raison des changements climatiques, car de nombreuses communautés connaissent des périodes d'hiver plus courtes, ce qui réduit la saison sur le terrain pour assainir les sites contaminés et les accès limités aux routes d'hiver pour le transport de la main-d'œuvre et de l'équipement. Quelques personnes interrogées par SAC ont fait part de leurs préoccupations quant au fait que le processus de gestion des sites contaminés peut également contribuer à la pollution et aux changements climatiques en raison de l'utilisation de carburant pour le transport et l'alimentation en énergie de l'équipement et de la main-d'œuvre.

Bien que l'évaluation n'ait pas de portée temporelle, le PSCR a commencé à intégrer les répercussions des changements climatiques dans les projets. La phase IV du PASCF (2020 à 2024) exigeait que les considérations liées aux changements climatiques soient intégrées à chaque projet (p. ex. prévention, gestion des risques, coûts, établissement de rapports, etc.)⁴². Toutefois, les personnes interrogées par SAC ont indiqué que les répercussions des changements climatiques sur le programme sont en grande partie imprévisibles, incohérentes et difficiles à déterminer pour certaines communautés, et qu'il peut être difficile de recueillir et de communiquer des données sur les changements climatiques. Selon la plupart des personnes interrogées par SAC, il peut être difficile de mesurer systématiquement les changements climatiques et d'y répondre de façon proactive en planifiant des projets. L'augmentation de la production de rapports a également accru la charge de travail du personnel régional de SAC, bien que, compte tenu de la taille relativement petite des sites

⁴² Environnement et Changement climatique Canada. (2020). *Plan d'action pour les sites contaminés fédéraux (PASCF) : intégration des considérations en matière d'adaptation aux changements climatiques dans la gestion des sites contaminés fédéraux*. <https://publications.gc.ca/site/fra/9.910271/publication.html>

contaminés figurant dans l'inventaire de SAC, certaines personnes interrogées par SAC aient remis en question l'utilité de ce processus. De nombreux groupes peuvent être responsables du travail lié aux changements climatiques, exigeant la collaboration de l'autre groupe ayant un impact additionnel sur la charge de travail du personnel de SAC. L'une des personnes interrogées au sein des Premières Nations a indiqué que les défis liés aux changements climatiques nécessitent des solutions allant au-delà des projets de sites contaminés uniques et isolés; les personnes interrogées au sein de SAC ont convenu que les exigences du PSCR devraient refléter cette réalité.

Au cours de la période évaluée, certaines communautés des Premières Nations ont également développé des approches internes d'adaptation aux changements climatiques et d'atténuation de ses effets, lorsque le financement et les capacités étaient disponibles. Lorsqu'elles disposaient des capacités et des ressources nécessaires, certaines personnes interrogées au sein des Premières Nations ont décrit comment leurs communautés ont ouvert la voie à l'élaboration de stratégies visant à lutter contre les effets des changements climatiques et de l'environnement sur leurs terres. SAC et les membres des Premières Nations interrogés ont souligné que les partenariats entre SAC et les peuples autochtones en vue d'élaborer des solutions qui tiennent compte des répercussions des changements climatiques sur la gestion des sites contaminés peuvent être importants pour la réconciliation environnementale.

PRINCIPALE CONSTATATION 11 : La pandémie de COVID-19 a ajouté à la demande non satisfaite de financement du PSCR. Bien que le programme ait été en mesure de faire progresser certains projets pendant la pandémie de COVID-19, d'autres projets ont été retardés ou arrêtés. L'arriéré de sites à traiter, combiné à l'augmentation des coûts d'activité, a fait que le programme devrait maintenant s'attaquer à d'autres sites ayant un pouvoir d'achat réduit.

La pandémie de COVID-19 et les mesures de prévention connexes ont eu des répercussions mitigées sur le PSCR, en ce qui a trait au coût du projet, à l'exécution et aux relations entre le personnel du PSCR à SAC et les Premières Nations. Ces répercussions découlent en grande partie des mesures préventives qui ont été mises en œuvre au niveau territorial pendant la pandémie de COVID-19 afin de réduire la propagation de la maladie. Les mesures préventives comprenaient des confinements, des mesures de confinement à la maison, des mises en quarantaine et des fermetures ou des capacités limitées de bâtiments et de services. Les Premières Nations ont également utilisé des stratégies dans les réserves, comme des fermetures dirigées par la communauté, la fermeture des frontières, la restriction de l'accès des non-membres aux communautés et des politiques de quarantaine pour les visiteurs. Les répercussions de la pandémie de COVID-19 sur le PSCR ont été variées et comprenaient : l'augmentation des coûts des projets, les retards dans certains projets, le déplacement des priorités communautaires vers les besoins liés à la pandémie, la création d'un environnement de travail à distance flexible et les défis liés à l'établissement de relations de travail et à la réalisation de missions liées au PSCR.

Premièrement, la majorité des employés de SAC et des membres des Premières Nations interrogés ont indiqué que la pandémie de COVID-19 avait contribué à l'augmentation des coûts des projets et à la réduction du pouvoir d'achat en raison de divers facteurs comme l'inflation, les problèmes liés à la chaîne d'approvisionnement et la demande accrue de consultants en raison de leur capacité à travailler en toute sécurité tout en maintenant la distance sociale. Plus précisément, les personnes interrogées ont noté une augmentation des coûts du matériel, du carburant et des honoraires des consultants et des entrepreneurs. Une personne interrogée a indiqué que certains projets ont entraîné des dépenses supplémentaires pour les tests de dépistage de la COVID-19 et les camps hors réserve pour

les entrepreneurs. L'augmentation des charges liées aux projets a entraîné une hausse des coûts d'assainissement des sites, qui s'est traduite par une augmentation du passif global. Dans l'ensemble, l'augmentation des coûts conjuguée à l'inflation a contribué à une demande accrue de financement du programme pendant la pandémie de COVID-19.

Deuxièmement, la pandémie de COVID-19 a causé des retards dans les projets du PSCR et créé un arriéré de travail à régler à la suite de la levée des mesures de confinement. Les retards sont dus à de multiples facteurs, notamment des difficultés pour envoyer des équipes sur le terrain, des perturbations dans la chaîne d'approvisionnement, des pauses pour élaborer des plans de sécurité et d'urgence pour les travaux du PSCR, des épidémies et des problèmes de capacité, de nombreux bureaux de bande ayant réorienté leurs priorités vers leur réponse en matière de santé publique. Afin d'offrir une certaine souplesse et de répondre aux défis liés à la capacité dans les réserves pendant la pandémie mondiale, SAC a réagi en modifiant les ententes de cotisation afin de permettre aux bénéficiaires du programme de reporter le financement et de renoncer aux exigences en matière de rapports ou de les retarder. En particulier, la plupart des personnes interrogées par SAC et des Premières Nations ont indiqué que les fermetures de communautés avaient fortement limité ou restreint l'accès des équipes de projet et empêché l'assainissement des sites contaminés. Dans certaines Premières Nations, la pandémie de COVID-19 n'a pas eu d'incidence importante sur les projets comportant des sites éloignés qui ne sont pas situés près des établissements communautaires, tant que les Premières Nations ont eu accès à des équipes de travail autorisées. À mesure que les restrictions liées à la pandémie de COVID-19 ont été levées, le personnel du PSCR a dû composer avec l'arriéré de projets qui s'est accumulé pendant la pandémie mondiale. L'arriéré des sites qui en résulte, combiné à l'augmentation des coûts d'activité, a fait que le PSCR fait face à plus de difficultés financières, puisqu'il devrait maintenant s'attaquer à d'autres sites avec un pouvoir d'achat réduit.

Enfin, les mesures préventives de la pandémie de COVID-19 ont permis un environnement de travail à distance, ce qui a eu des effets mixtes sur les communications, les relations et les engagements liés aux projets. Toutes les personnes interrogées et les répondants à l'enquête ont indiqué que le PSCR avait commencé à utiliser des réunions virtuelles et des outils de communication à distance, ce qui a permis d'assurer un certain niveau de continuité dans la réalisation des projets. De nombreuses personnes interrogées et répondants au sondage ont également exprimé des avantages concernant la souplesse des arrangements de télétravail après une période d'adaptation. Toutefois, certaines personnes des Premières Nations interrogées et certains répondants à l'enquête ont fait état de limites liées à la réduction des engagements publics en personne avec les membres de la communauté, ce qui a créé des obstacles au respect des exigences du projet et a parfois retardé les projets de PSCR. Les personnes interrogées par SAC ont également exprimé des difficultés à s'adapter à un environnement de travail en ligne et à modifier les priorités à l'interne, ce qui a retardé davantage les projets. Les personnes interrogées par SAC ont été en mesure de trouver des solutions en ligne pour les communautés locales, mais de nombreux employés régionaux ont éprouvé des difficultés à établir de solides relations de travail avec les partenaires autochtones et à mener des engagements communautaires exhaustifs en raison de leur incapacité à visiter en personne les sites contaminés dans les réserves. La plupart des membres des Premières Nations interrogées ont convenu que les contacts à distance ne suffisaient pas pour établir une solide relation de travail avec le personnel de SAC.

5. Conclusions

5.1 Conclusions

5.1.1 Pertinence

L'évaluation a cherché à comprendre pourquoi le PSCR est nécessaire et à évaluer dans quelle mesure le programme répond à ces besoins. L'évaluation a conclu que le PSCR est très pertinent par rapport aux priorités du gouvernement du Canada et de SAC, et qu'il répond à un besoin permanent dans les communautés des Premières Nations. Le PSCR porte sur l'assainissement des sites contaminés sur les terres des Premières Nations, dans le but de réduire le passif du Canada et de favoriser la réconciliation environnementale. Le programme a une incidence globale sur les communautés des Premières Nations, y compris sur leur santé, leur bien-être, leur économie et l'utilisation des terres.

L'évaluation a également cherché à comprendre le contexte opérationnel du PSCR et la manière dont il a évolué au cours de la période d'évaluation. L'évaluation a conclu que depuis avril 2014, le gouvernement fédéral met davantage l'accent sur l'autodétermination des Premières Nations et que ces dernières redoublent d'efforts pour rétablir leur gouvernance sur leurs terres. Le principal partenaire financier du PSCR, le PASCF, a également connu des changements au cours de la période d'évaluation. Depuis 2014, elle a progressé vers la phase III (2016-19) et la phase IV (2020-24) de ses activités, élargissant la portée des sites contaminés dans les réserves et modifiant à la fois le financement et les critères d'admissibilité des sites. L'évaluation a également pris en compte l'analyse comparative entre les sexes plus dans les activités du PSCR. Bien que les limites des données n'aient pas permis une analyse approfondie, l'évaluation a trouvé certaines preuves que les résultats du PSCR ont un impact particulièrement bénéfique sur les membres les plus vulnérables des communautés des Premières Nations, tels que les aînés, les jeunes, les femmes enceintes et les personnes sans-abri.

5.1.2 Rendement

En ce qui concerne le rendement, l'évaluation a cherché à comprendre dans quelle mesure le PSCR atteint les résultats escomptés, y compris les contributions du programme au résultat ministériel de SAC selon lequel « les communautés autochtones disposent de gestion des terres et d'infrastructures durables »; et à comprendre les défis qui pourraient empêcher le programme d'atteindre les résultats escomptés.

L'évaluation a conclu que le PSCR est efficace pour traiter les sites contaminés, bien que sa capacité à réduire les passifs soit limitée par la nécessité de ressources supplémentaires et de mesures plus proactives. Là où les projets ont lieu, le PSCR contribue à la fois à réduire les risques pour la santé publique et à rendre les terres des Premières Nations disponibles pour le développement. L'évaluation a mis en évidence la nécessité de disposer de ressources humaines adéquates et d'améliorer la continuité du personnel, tant au sein de SAC que des Premières Nations, afin d'assurer une gestion efficace du projet. L'évaluation a mis en évidence un besoin important de financement supplémentaire pour traiter les sites figurant dans l'inventaire du PSCR, avec une attention particulière pour les ressources nécessaires à l'évaluation des sites soupçonnés.

L'évaluation visait également à déterminer dans quelle mesure le PSCR est mis en œuvre de manière efficace et si les systèmes de mesure du rendement appropriés sont en place. L'évaluation a montré qu'en interne, au sein de SAC, les processus de distribution des fonds aux bureaux régionaux et de réaffectation des fonds excédentaires sont à la fois souples et

adaptés aux besoins et aux réalités des régions. L'évaluation a également montré que l'accès aux fonds excédentaires du PASCf provenant d'autres ministères était un domaine où des gains d'efficacité supplémentaires pouvaient être réalisés, bien que le processus de réaffectation du PASCf ne soit pas toujours simple et qu'il puisse s'accompagner d'un lourd fardeau administratif. L'évaluation a conclu que certains processus ont une incidence sur la mise en œuvre du PSCR : la saisie manuelle des données, la duplication du travail de saisie des données et le manque d'automatisation contribuent à l'inefficacité des processus. Ces inefficacités contribuent également aux difficultés rencontrées pour mesurer le rendement du PSCR, étant donné que les données sur le rendement ne sont pas toujours disponibles, précises, opportunes ou dans un format facilement accessible. Dans l'ensemble, le PSCR est confronté à des défis en matière de collecte de données, d'établissement de rapports et d'intégration des systèmes. Des améliorations doivent être apportées aux systèmes de mesure du rendement, aux outils de gestion des données et aux processus pour régler ces problèmes et accroître l'efficacité du programme.

Enfin, l'évaluation s'est penchée sur la procédure permettant aux Premières Nations et aux conseils tribaux de bénéficier d'une formation et d'un renforcement des capacités. L'évaluation a conclu que le PSCR ne dispose pas d'un processus correctement défini ou doté de ressources suffisantes pour offrir le niveau des occasions de formation souhaité par les Premières Nations, et qu'il n'existe aucune norme ou ligne directrice nationale pour offrir cette formation au sein de SAC ou du PASCf. L'évaluation a conclu que les Premières Nations cherchent à accéder à des formations pertinentes en matière de capacités techniques, de gestion et de processus de projet et de prévention de la pollution, et que les organisations des Premières Nations seraient bien placées pour offrir ces possibilités si elles bénéficiaient d'un soutien adéquat.

5.1.3 Relations

L'évaluation a cherché à déterminer la pertinence des rôles au sein du bureau national de SAC, des bureaux régionaux de SAC, du PASCf et des partenaires de mise en œuvre, y compris les Premières Nations et les consultants et entre eux. L'évaluation a conclu que le PASCf est considéré comme un bon partenaire pour le PSCR, bien que le PASCf ne puisse pas toujours répondre au contexte unique de SAC. À l'interne, le rôle de l'AC de SAC dans le soutien aux exigences en matière de rapports et dans l'élaboration de lignes directrices nationales est considéré comme approprié, bien qu'il y ait un désir de mieux comprendre les contextes uniques et techniques des régions et d'avoir des lignes directrices nationales plus solides. Le rôle des bureaux régionaux de SAC est approprié étant donné qu'ils travaillent à la fois horizontalement et verticalement au sein de SAC pour s'assurer que les projets sont classés par ordre de priorité conformément aux conditions de financement du programme; et que leur rôle consistant à travailler directement avec les Premières Nations pour soutenir l'exécution des projets est utile lorsque de bonnes relations ont été établies par les agents régionaux de SAC.

L'évaluation a également conclu que le PSCR bénéficie de la participation directe des Premières Nations à la gouvernance et à l'exécution des projets, étant donné que les représentants des Premières Nations sont bien placés pour communiquer les résultats entre SAC et les leaders et membres des Premières Nations. La participation d'un membre compétent de la Première Nation dans tous les aspects du projet peut faciliter le soutien local aux projets en les harmonisant aux priorités de la communauté, en améliorant la communication entre la nation et SAC et en facilitant l'établissement de rapports efficaces et opportuns sur le projet. L'évaluation a révélé que les Premières Nations préféreraient avoir accès à des consultants environnementaux appartenant à des Autochtones ou disposés à

embaucher des ressources communautaires locales, et que cela peut réduire les délais et les coûts globaux du projet.

5.1.4 Pratiques exemplaires

L'évaluation a cherché à mettre en évidence les pratiques exemplaires et les enseignements tirés de la gestion et de la mise en œuvre du PSCR. Les thèmes clés identifiés par l'évaluation comprennent l'importance de la communication, la mobilisation communautaire, le renforcement de la confiance et la transparence afin de favoriser des relations fructueuses entre les Premières Nations et SAC. En Saskatchewan, des équipes de gestion de projet composées de représentants du bureau régional de SAC, de la Première Nation et du consultant soutiennent des partenariats durables. Ces partenariats ont des avantages qui vont au-delà du projet individuel et s'étendent à d'autres domaines de la relation entre la Première Nation et SAC. Les responsables régionaux de SAC et les représentants des Premières Nations ont souligné la nécessité d'un engagement précoce avec les Premières Nations, d'harmoniser les projets de SAC sur les priorités des Premières Nations et de s'assurer de l'adhésion de la communauté pour des résultats efficaces et réussis du projet. De plus, l'évaluation a entendu que la relation historique de méfiance entre les Premières Nations et le gouvernement doit être prise en compte lorsqu'on entreprend des travaux sur les terres des Premières Nations et doit tenir compte des répercussions de la discrimination et du racisme lorsqu'on examine la portée et la gestion à long terme des sites contaminés. Dans l'ensemble, on ne saurait exagérer la valeur de la confiance, de la collaboration et de la compétence technique dans l'atteinte des objectifs du PSCR.

5.1.5 Transfert de services

L'un des principaux enseignements tirés de la gestion et de la mise en œuvre du PSCR est que la dépendance à l'égard du PASCF pour la majorité des fonds du programme pose des problèmes à la fois pour une mise en œuvre efficace et pour un éventuel transfert de services. Les sites contaminés sont uniques dans le contexte de SAC, contrairement à d'autres ministères gardiens travaillant avec le PASCF, et la dépendance à l'égard de la structure de financement du PASCF pose des défis à SAC pour répondre à son propre contexte unique en termes de types d'activités entreprises et de processus de financement des activités. SAC se distingue des autres dépositaires du PASCF, car ce sont les Premières Nations elles-mêmes, plutôt que SAC, qui gèrent les processus d'évaluation et d'assainissement dans les réserves. Afin de réaliser des changements transformateurs, le PSCR a besoin d'un mécanisme pour appuyer les Premières Nations dans l'évaluation et l'assainissement des sites que les Premières Nations considèrent comme des priorités, mais qui ne répondent pas aux exigences de financement actuelles en matière d'admissibilité. Les données d'évaluation ont également suggéré que l'obtention d'un financement de type A pour le PSCR en dehors du PASCF permettrait à SAC de partager plus équitablement avec les Premières Nations le pouvoir de décision sur la priorisation des sites du programme, et constituerait un chemin d'accès vers un changement transformateur et un éventuel transfert de services. Enfin, l'évaluation a conclu que la révision du modèle logique du programme pour s'assurer que ses modalités répondent aux priorités et aux besoins des Premières Nations et appuient le transfert de service, et que la mise à jour des indicateurs de mesure du rendement permettrait un établissement de rapports plus précis pour les Canadiens sur les résultats réels du programme.

5.1.5 Forces externes

L'évaluation visait à comprendre l'incidence des changements climatiques et de la pandémie de COVID-19 sur le PSCR et ses résultats. L'évaluation a permis de conclure que les changements climatiques rendent plus urgent le travail visant à régler le problème des sites

contaminés et soulignent la nécessité d'adopter des approches adaptatives et de faire preuve de souplesse dans l'établissement des budgets et des échéanciers, tandis que la pandémie a mis en évidence la nécessité de faire preuve de souplesse et de trouver des solutions créatives pour gérer les opérations du programme.

L'évaluation a révélé que certains sites pourraient ne pas être affectés de manière significative par les changements climatiques, mais que d'autres sont exposés à des risques d'inondation, de feux de forêt, d'érosion côtière et de contamination de l'eau. Ces impacts peuvent augmenter les coûts et rendre plus difficiles la fermeture et la gestion de sites contaminés. L'imprévisibilité des conditions météorologiques et des événements extrêmes pose également des difficultés dans la planification des projets et la gestion des risques, en particulier pour les sites qui ne sont accessibles que par des routes saisonnières. On insiste de plus en plus sur l'intégration des considérations liées aux changements climatiques dans la conception et la résilience des projets d'assainissement. Toutefois, il est difficile de recueillir et d'analyser des données sur les changements climatiques et de déterminer l'incidence réelle des changements climatiques sur la contamination des sites.

L'évaluation a également révélé que la pandémie de COVID-19 a causé un arriéré de travail dans le PSCR en raison de retards dans les projets. L'augmentation des coûts de l'équipement, des honoraires des consultants et du transport a entraîné une compression des budgets, ce qui a réduit le pouvoir d'achat du PSCR. Les perturbations de la chaîne d'approvisionnement et l'inflation ont également contribué aux retards dans les projets et à l'augmentation des dépenses. Le télétravail a affecté la capacité des Premières Nations de mobiliser leurs communautés, mais les réunions virtuelles et les outils de communication à distance ont permis un certain niveau de continuité dans la réalisation des projets. Le PSCR s'est adapté et a trouvé des solutions pour relever ces défis, notamment en mettant en œuvre des mesures de sécurité liées à la pandémie, en élaborant des plans d'urgence pour les projets et en réaffectant des budgets à des projets éloignés où les travaux pouvaient avoir lieu.

6. Recommandations

Par conséquent, il est recommandé que SAC :

- 1. En collaboration avec les ressources humaines, le dirigeant principal des finances, l'agent des résultats et de l'exécution ainsi que les bureaux régionaux prennent des mesures afin d'évaluer les besoins internes en ressources humaines et la capacité de gestion des sites contaminés afin d'assurer un niveau de service uniforme aux Premières Nations de l'ensemble du programme.**

Au sein de SAC, le fardeau administratif de la structure actuelle de financement et d'établissement de rapports entrave la capacité du personnel du PSCR à gérer sa charge de travail de manière efficace et efficiente (constatation 6). L'évaluation a révélé que le personnel de SAC et les Premières Nations ont une charge de travail importante et qu'ils peuvent avoir des difficultés à mener à bien tous les aspects des projets qu'on attend d'eux dans des délais opportuns (constatations 5 et 6). Un nombre croissant de projets ou de priorités dans le programme peut détourner l'attention des domaines où la priorité du personnel du PSCR est d'assurer de bonnes relations de travail avec les partenaires communautaires (constatation 5). De plus, les bureaux régionaux de SAC ne peuvent pas toujours retenir le personnel qualifié de manière appropriée, car il se peut que les postes ne soient pas concurrentiels dans leur région, ce qui contribue au taux élevé de roulement ou de postes vacants (constatation 5). En examinant les postes et les classifications disponibles dans le cadre du PSCR afin de donner aux bureaux régionaux la possibilité d'embaucher et de conserver le nombre et le niveau appropriés de personnel, SAC pourrait favoriser une bonne gestion de projet au sein du Ministère et promouvoir de bonnes relations avec les partenaires des Premières Nations.

- 2. En collaboration avec les partenaires des Premières Nations et les bureaux régionaux, tire parti des connaissances actuelles sur la capacité des Premières Nations à gérer les sites contaminés pour élaborer des options visant à maximiser le partage de leur expertise et veille à ce que les communautés de Premières Nations aient un accès continu à des ressources humaines qualifiées et dévouées.**

L'insuffisance des capacités financières, humaines et techniques des Premières Nations est un obstacle à la mise en œuvre efficace du PSCR (constatation 5). Pour obtenir de bons résultats, il faut disposer de personnes dévouées, qualifiées et dûment rémunérées (constatation 5). En outre, la participation de représentants locaux des Premières Nations à tous les aspects des projets facilite la confiance entre les membres de la communauté et le personnel du PSCR, et permet de trouver des solutions qui ont un sens au niveau local, ce qui accroît l'efficacité globale des opérations du PSCR (constatations 5, 6 et 7).

L'évaluation a montré que les Premières Nations n'ont pas toujours accès à l'expertise technique communautaire nécessaire pour gérer efficacement leurs projets de sites contaminés (constatation 5). Dans certains cas, les Premières Nations ne peuvent pas conserver leur expertise interne, car elles ne peuvent pas offrir des régimes de rémunération concurrentiels. En élaborant des options qui permettent aux Premières Nations d'embaucher et de conserver l'expertise technique au sein de leurs communautés, et de tirer parti des connaissances pertinentes et de les partager entre les Premières Nations, SAC pourrait soutenir une capacité autochtone accrue pour un éventuel transfert de services dans ce domaine.

- 3. En collaboration avec les partenaires de Premières Nations et les spécialistes de la mesure du rendement et des données de SAC, révise le cadre de mesure du rendement afin d'inclure les résultats du programme en fonction des priorités de la Première Nation et mette à jour les instruments de collecte de données connexes afin d'améliorer la capacité de SAC de répondre aux priorités des Premières Nations.**

Bien que le PSCR achève des projets et fournisse des services de haute qualité aux communautés (constatations 1, 2 et 3), les exigences en matière de rapports sur les dépenses et les passifs ne reflètent pas avec précision les progrès du programme vers ses résultats ultimes (constatations 6 et 8). L'accent mis actuellement sur la réduction du passif et l'assainissement des sites à haut risque ne montre pas adéquatement toute la portée des interventions du PSCR visant à fournir du financement pour l'évaluation et l'assainissement des sites, et la façon dont le programme travaille en étroite collaboration avec les Premières Nations pour gérer les contrats avec les consultants (constatation 8). En outre, le Système intégré de gestion de l'environnement utilisé pour contrôler le rendement des indicateurs actuels présente de nombreux problèmes et n'est pas utilisé efficacement pour éclairer la prise de décision stratégique dans le cadre du programme (constatation 8). Des travaux sont déjà en cours pour réviser ce système et combler certaines lacunes actuelles, comme la convivialité pour les utilisateurs et la résolution d'entrées historiques inexactes. Toutefois, il est peu probable que le système révisé soit en mesure de tenir compte des incidences plus qualitatives du programme, comme le sentiment de bien-être dans une communauté après l'assainissement d'un site contaminé et la réduction des risques pour la santé publique et la sécurité (constatation 6). Afin de faire progresser le transfert de services, SAC peut examiner des options afin de réviser le modèle logique du programme pour s'assurer que les résultats escomptés répondent aux priorités et aux besoins des Premières Nations et que les indicateurs de mesure du rendement permettent un établissement de rapport plus précis aux Canadiens sur les résultats réels du programme.

- 4. En collaboration avec les partenaires de Premières Nations, appuie les programmes de SAC chargés d'établir et de mettre en œuvre une stratégie de développement et d'approvisionnement des entreprises autochtones et veille à ce que les possibilités socioéconomiques offertes par le PSCR à l'intention des communautés et des entreprises autochtones soient maximisées.**

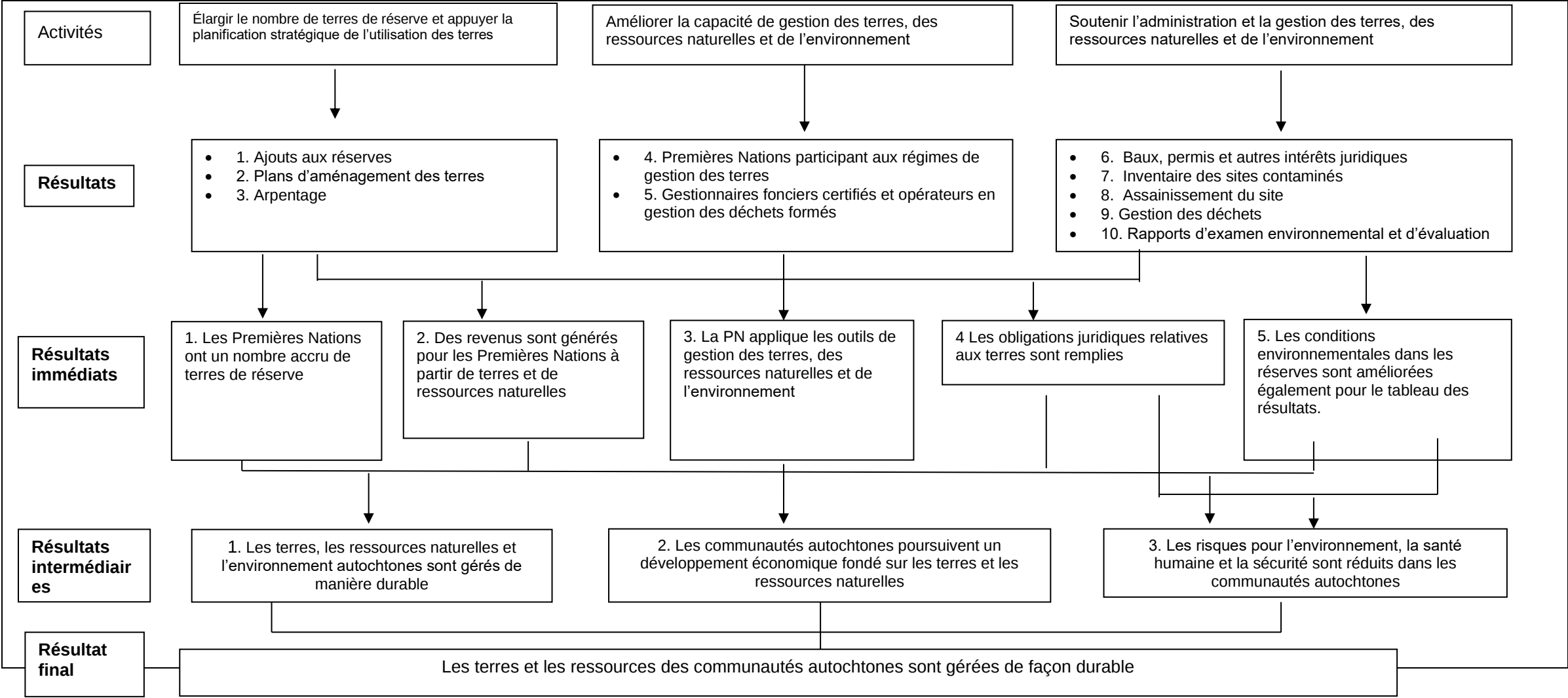
Il est difficile de trouver des firmes de consultants compétentes et qualifiées à des prix abordables pour effectuer les travaux de nettoyage, et les communautés des Premières Nations souhaitent accroître leur présence dans le secteur des services de conseils environnementaux et techniques (constatations 6, 7, 8). La stratégie de développement des affaires et d'approvisionnement de SAC pourrait comprendre une orientation précise pour appuyer le PSCR, ce qui favoriserait la réconciliation économique avec les peuples autochtones (conclusion 8). Dans le cadre de la stratégie, SAC pourrait définir et orienter de façon appropriée un processus visant à offrir des possibilités de développement commercial souhaitées par les organisations et les communautés des Premières Nations. Cela pourrait comprendre la promotion des projets de SAC comme occasions de développement des affaires pour les Premières Nations ou la création d'occasions de réseautage entre les communautés autochtones et les organisations qui ont soumissionné avec succès des projets de SAC. Le PSCR a établi de bonnes relations avec d'autres

programmes internes de SAC (p. ex. l'Initiative de gestion des déchets des Premières Nations, les autres infrastructures communautaires, etc.) et peut tirer parti de ces relations pour continuer à donner la priorité aux entreprises locales des Premières Nations dans le cadre des projets (constatation 7). La participation des entreprises locales des Premières Nations aux projets appuie le mandat de SAC, qui est de favoriser le transfert de services supplémentaires en veillant à ce qu'il y ait une capacité technique appropriée dans le secteur de la consultation environnementale, et s'aligne sur les définitions de la réussite du PSCR rapportées par les représentants des Premières Nations (constatations 7, 8). En élaborant et en mettant en œuvre une stratégie de développement des entreprises et d'approvisionnement autochtones, SAC pourrait contribuer à renforcer la capacité autochtone locale et à trouver des efficiences supplémentaires dans les projets du PSCR.

5. Intègre des mécanismes pour fournir du financement ou du soutien à des activités additionnelles qui ne sont pas actuellement financées dans le cadre du programme du PSCR, comme les efforts de prévention de la pollution, ainsi que les travaux d'évaluation ou d'assainissement sur les sites pour lesquels SAC n'accepte pas la responsabilité.

Le PSCR est confronté à la difficulté de réduire le passif fédéral lié aux sites contaminés en réserve dans le cadre de la structure de financement et des lignes directrices actuelles du PASCF, étant donné que SAC a une relation différente avec les terres fédérales que les autres gardiens du PASCF (constatations 3, 4 et 9). Les Premières Nations continuent de signaler les sites soupçonnés d'être contaminés, ce qui accroît les responsabilités de SAC (constatations 3 et 9). Les niveaux inadéquats de financement de l'évaluation limitent la capacité du programme à classer et à traiter efficacement les sites contaminés, ce qui signifie que les sites suspectés ne sont pas correctement priorisés pour les activités d'assainissement (constatation 4). En outre, l'admissibilité de certains sites peut être remise en question lorsqu'il s'agit de déterminer si le gouvernement fédéral acceptera la responsabilité, laissant ces sites sans financement se détériorer au fil du temps (constatations 4, 9). De même, la nature réactive du programme a été soulignée comme un obstacle à l'obtention des résultats escomptés, car le manque d'interventions de prévention (telles que la réglementation ou la politique, les budgets d'entretien préventif, les options d'application et l'éducation du public) remet en question la capacité du programme à réduire efficacement les passifs émergents liés aux sites contaminés dans les réserves résultant d'une pollution évitable (constatation 4). SAC pourrait soutenir les Premières Nations par le biais de divers mécanismes afin de s'assurer que les communautés et les organisations disposent des moyens nécessaires pour empêcher efficacement la pollution sur les terres qu'elles contrôlent. SAC pourrait également explorer des options de financement ou de soutien pour des activités qui n'ont pas été acceptées à l'heure actuelle en vertu des exigences d'admissibilité du PASCF.

Annexe A : Modèle logique⁴³



⁴³ Les sous-programmes contribuant à ce modèle logique comprennent le programme des sites contaminés dans les réserves (en cours d'évaluation), ainsi que d'autres qui n'entrent pas dans la portée de cette évaluation : Programme de gestion des terres et de l'environnement dans les réserves; aménagement des terres; services relatifs aux terres et au développement économique; gestion des terres de réserve; pétrole et gaz des Indiens; éducation et infrastructure communautaire (autres infrastructures et activités communautaires); énergie renouvelable et efficacité énergétique (écoénergie pour les communautés autochtones et nordiques); et pétrole et minéraux.

Annexe B : Méthodologie détaillée

L'évaluation s'est déroulée en trois phases, à savoir la recherche préliminaire, la collecte de données, l'analyse des données et l'établissement de rapports. L'équipe a procédé à un examen et à une analyse de la documentation, élaboré des guides d'entrevue et un sondage, sélectionné des communautés à des fins d'engagement et mené des entrevues et des discussions de groupes de discussion. Tout au long du processus de planification et de collecte des données, l'équipe d'évaluation s'est entretenue avec des partenaires de SAC, de l'Association nationale des gestionnaires des terres autochtones et du Centre de ressources sur la gestion des terres des Premières Nations afin de réfléchir à la collecte des données et de clarifier les questions relatives au PSCR.

Limites

Aucune visite des lieux n'a été effectuée dans toutes les régions du Canada en raison des feux de forêt endémiques et d'autres urgences environnementales survenues au cours de la période de collecte des données. Les visites sur le site se sont limitées à la Saskatchewan, à la Colombie-Britannique et au Québec, ce qui explique que l'évaluation ne tienne pas compte des perspectives uniques des Premières Nations de l'Alberta, du Manitoba, de l'Ontario et de la région de l'Atlantique. Les bureaux régionaux de SAC ont distribué une enquête nationale comme stratégie d'atténuation pour atteindre les représentants des Premières Nations qui n'ont pas eu l'occasion de participer à l'évaluation.

Bien que les agents régionaux aient envoyé le sondage à un total de 361 adresses courriel, il est difficile de connaître la taille réelle de l'échantillon du sondage, car le lien a peut-être été transmis à d'autres communautés des 71 communautés figurant sur la liste de distribution. En supposant que 361 personnes ont répondu au sondage, le taux de réponse était faible (9 %) et le taux d'achèvement était encore plus faible (4 %). Cela peut être en partie attribuable à la fatigue de la mobilisation de cette population et à l'absence de rémunération ou d'avantages réciproques associés à la réalisation du sondage. De plus, le sondage n'était disponible qu'en ligne, ce qui a peut-être contribué au faible taux de réponse. Étant donné le faible taux de réponse et le faible taux d'achèvement, les données quantitatives du sondage n'ont pas été communiquées et l'accent a plutôt été mis sur les réponses qualitatives reçues.

Une autre limite de l'évaluation a été le manque de données désagrégées disponibles détenues par SAC, étant donné que ces projets et initiatives du PSCR sont mis en œuvre au niveau communautaire et que les données individuelles n'étaient pas disponibles. Bien que l'évaluation se soit efforcée d'utiliser l'optique de l'analyse comparative entre les sexes plus, les résultats ont eu tendance à se concentrer moins sur l'intersectionnalité au niveau individuel et davantage sur la relation holistique et intergénérationnelle des projets du PSCR sur le bien-être général de la communauté. Il y a donc très peu de données désagrégées sur le genre et l'identité.

L'équipe d'évaluation a également connu des limites dans l'analyse quantitative des données du PSCR. Des limites ont été imposées en raison de l'incapacité du système interne de mesure du rendement du programme, le Système intégré de gestion

environnementale (SIGE), à produire des rapports rétroactifs fondés sur l'état de l'inventaire des sites contaminés du programme à une date précise. Au cours de l'évaluation, l'équipe a reçu un rapport du PSCR par le SIGE daté du 17 août 2023. Il s'agit d'une limitation parce que l'équipe ne pouvait pas évaluer l'état du programme et les progrès réalisés en vue d'atteindre les résultats (étapes du site) pendant la durée de l'évaluation et ne pouvait évaluer les progrès réalisés à l'égard des résultats qu'à l'aide de l'aperçu d'août 2023. Pour atténuer ce problème, l'équipe d'évaluation a limité les données fournies dans le rapport afin de les harmoniser avec la portée temporelle de l'évaluation; toutefois, certains projets peuvent avoir été mis à jour rétroactivement et ne pas correspondre entièrement aux renseignements fournis par le programme dans le passé.

Enfin, l'équipe d'évaluation de SAC ne comprenait aucun membre des Premières Nations et n'a peut-être pas pleinement compris les perspectives culturelles uniques des Premières Nations lors de la collecte et de l'analyse des données. On a sollicité l'appui des partenaires des Premières Nations pour atténuer ce risque.

Recherches préliminaires : Examen et analyse de la documentation

L'analyse de la documentation initiale a été réalisée sur la base des premières recommandations de la direction de l'environnement et des organisations partenaires des Premières Nations. Sur la base de cette liste initiale, ces documents ont été utilisés pour identifier d'autres documents pertinents sur la base de bibliographies. Cette méthode par effet de boule de neige a été complétée par un balayage des bases de données Web. L'analyse de la documentation a permis d'identifier plus de 70 documents qui pourraient être utiles. La portée a été réduite à environ 17 documents d'universités et d'organisation non gouvernementale et 18 documents gouvernementaux. Les documents ont ensuite été codés et organisés à l'aide des logiciels Excel et Word en thèmes spécifiques sous chaque question d'évaluation en fonction de leur contenu. L'analyse de la documentation a permis d'élaborer les instruments de collecte de données et d'étayer l'analyse qualitative des données.

Recherches primaires

La deuxième phase a nécessité la participation des intervenants et l'exécution des principales activités de recherche. L'équipe a communiqué avec des intervenants clés au sein de SAC ainsi qu'avec des partenaires et des représentants des Premières Nations partout au Canada. Les données ont été recueillies et traitées de façon confidentielle et ont été transmises aux représentants des Premières Nations qui ont informé les responsables de la recherche. Les données ont été recueillies dans une feuille maîtresse, puis ajoutées au fichier d'analyse des données afin de découvrir les thèmes émergents et de tirer des conclusions à partir de diverses sources.

Pour toutes les entrevues et les visites des lieux communautaires, l'équipe d'évaluation a fait part de ses constatations aux participants pour vérifier l'interprétation de l'équipe d'évaluation. Les guides d'entrevue ont été créés de façon itérative. Une matrice d'entrevue a été créée pour relier visuellement les questions, les thèmes, les sous-questions et les questions d'entrevue de l'évaluation. Les questions d'entrevue ont été organisées en fonction des thèmes de recherche et des sous-questions, puis en fonction des catégories d'intervenants.

Des documents de suivi ont été créés pour suivre la correspondance et les réponses des personnes interrogées et des partenaires.

Le tableau suivant contient les 14 questions générales utilisées dans le cadre de l'évaluation pour orienter la collecte de données et éclairer l'analyse et l'établissement de rapports :

Tableau 3 : Questions d'évaluation

Pertinence	À quel besoin répond le Programme des sites contaminés dans les réserves? Est-ce qu'il y a un besoin continu pour le programme? Le contexte dans lequel le programme fonctionnait a-t-il changé au cours de la période d'évaluation (2014-15 à 2019-20)? Dans quelle mesure le programme est-il efficace pour atteindre tous les membres de la communauté (p. ex. du point de vue de l'analyse comparative entre les sexes plus, etc.)?
Efficacité	Dans quelle mesure les résultats escomptés ont-ils été atteints? Comment le programme a-t-il contribué à la réalisation des objectifs et des résultats du Ministère? Quels sont les principaux défis liés à la mise en œuvre du PSCR?
Efficience	Dans quelle mesure le programme est-il réalisé efficacement? Dans quelle mesure la répartition actuelle des rôles et des responsabilités au sein du bureau national, des bureaux régionaux, des partenaires de mise en œuvre et des bénéficiaires, et entre eux, est-elle appropriée? Existe-t-il des systèmes de mesure du rendement appropriés pour suivre les progrès du PSCR? Le processus de formation et de développement des capacités des Premières Nations et des conseils tribaux fonctionne-t-il bien?
Transfert de services	Comment pourrait-on améliorer la prestation du PSCR pour faire progresser le transfert des services aux partenaires autochtones?
Questions transversales	Quelles sont les pratiques exemplaires et les leçons tirées de la gestion et de la mise en œuvre du PSCR? Quel est l'impact des changements climatiques sur le PSCR et ses résultats? Quelle a été l'incidence de la pandémie de COVID-19 sur le programme dans son ensemble?

Collecte de données

L'équipe d'évaluation s'est rendue dans sept communautés des Premières Nations dans trois régions : la Colombie-Britannique, la Saskatchewan et l'Ontario. Les communautés ont été choisies pour recevoir des visites en fonction des recommandations des personnes-ressources du bureau régional, et l'évaluation visait à entendre les communautés

ayant des activités sur les sites de catégorie 2, puisque l'évaluation précédente visait les sites de catégorie 1. Au total, l'équipe d'évaluation a mené des entretiens avec 16 personnes représentant les communautés des Premières Nations et quatre personnes représentant des firmes de consultants qui ont travaillé avec les communautés des Premières Nations sur des projets de sites contaminés. L'équipe d'évaluation a interrogé 21 personnes qui travaillaient au sein de l'administration centrale et aux bureaux régionaux de SAC sur la portée de l'évaluation, y compris d'anciens employés dans la mesure du possible.

En outre, l'équipe d'évaluation, avec le soutien des bureaux régionaux, a envoyé une enquête à 336 adresses courriel représentant les 71 communautés des Premières Nations qui avaient reçu un financement pour des projets du PSCR pendant la durée de l'évaluation.

Trente-quatre (34) personnes ont répondu au sondage; près de 70 % (18 sur 26) se sont identifiées comme des hommes; et près de 70 % (18 sur 26) se sont identifiées comme des membres des Premières Nations. 44 % (12 sur 27) des répondants ont indiqué qu'ils travaillaient dans une communauté du Manitoba, et 19 % (5 sur 27) travaillaient dans une communauté de l'Ontario. Les autres répondants travaillaient pour des communautés de la Colombie-Britannique (5), de la Saskatchewan (2), du Québec (2) et de l'Atlantique (1). Aucune réponse n'a été fournie par des personnes travaillant pour des communautés en Alberta, ce qui peut s'expliquer en partie par la situation de feux de forêt au cours de la période de collecte des données jusqu'à l'été 2023.

Analyse des données qualitatives

L'équipe a examiné attentivement les principales données qualitatives recueillies dans le cadre d'enquêtes, de travaux sur le terrain et d'entrevues pour repérer les liens thématiques et les tendances récurrentes. À l'aide de NVivo et d'Excel pour créer des codes et faire des renvois, et à l'aide d'un logiciel de tableau blanc virtuel pour établir d'autres liens entre les thèmes qualitatifs, l'équipe d'évaluation a d'abord organisé les données qualitatives par question d'évaluation, puis a réorganisé les sous-constatations en fonction des liens thématiques avec d'autres constatations.

Analyse des données quantitatives

L'équipe d'évaluation a adopté des méthodes d'analyse quantitative pour analyser les fichiers de données administratives du Système intégré de gestion de l'environnement (SIGE), ce qui lui a permis de se faire une idée de l'état d'avancement du programme. Le SIGE est une base de données utilisée pour suivre et établir des rapports sur l'information liée aux sites contaminés, y compris l'information sur la condition du site et l'information financière. Le SIGE est régulièrement mis à jour par les spécialistes régionaux de l'environnement des sites contaminés. Les données ont été extraites le 18 août 2023. L'analyse ne tenait compte que des activités sur le site du PSCR, ou des dépenses, qui ont eu lieu entre le 1^{er} avril 2014 et le 31 mars 2020. L'analyse a également été limitée aux sites situés en dessous du 60^e parallèle, en enlevant les sites du Yukon et des Territoires du Nord-Ouest, ainsi que les sites financés dans le cadre du Programme des affaires du Nord. Ces sites ne sont pas couverts par le PSCR, mais par le Programme des sites contaminés du Nord.

Le SIGE comprend plusieurs entrées par site, car des entrées sont créées pour chaque nouvelle dépense. Chaque site peut engager des dépenses multiples provenant de différentes

sources de financement, au cours de plusieurs exercices et dans le cadre de différentes activités sur le site. Dans l'échantillon de 1 013 sites, 2 893⁴⁴ dépenses ont été effectuées.

La base de données du SIGE contient des informations sur le site du PSCR, notamment : Numéro de l'ISCF, numéro d'identification interne, région, nom du site, nom de la bande, montant des dépenses pour l'action sur le site du PSCR, année fiscale au cours de laquelle les dépenses ont été effectuées, catégorie du site, nature et source de la contamination, action prise sur le site, source de financement et état actuel du site (actif ou fermé).

Tableau 4. Sites de catégorie 1 entre avril 2014 et mars 2020

Exercice	N ^{bre} de sites de catégorie 1 ayant des dépenses aux étapes 7 à 10	N ^{bre} de sites de catégorie 1 ayant des dépenses	N ^{bre} de sites de catégorie 1 dans l'inventaire du PSCR (avec et sans dépense) ⁴⁵
2014-15	78	92	Sans objet
2015-16	87	106	Sans objet
2016-17	89	103	Sans objet
2017-18	74	87	Sans objet
2018-19	78	98	245
2019-20	80	90	197

Source : Système intégré de gestion de l'environnement (SIGE), SAC en date du 18 août 2023

Établissement de rapports

L'équipe d'évaluation a tenu compte du nombre de répondants et de personnes interrogées qui ont exprimé un sentiment et a accordé plus d'importance à certaines personnes interrogées qu'à d'autres en fonction de leur expérience et de leur connaissance des pratiques de gestion des terres des Premières Nations. Lorsque plus d'une réponse a été entendue, l'équipe d'évaluation en a fait rapport conformément à la pratique exemplaire décrite dans Chang et coll. (2009)⁴⁶. Par exemple, si la taille de l'échantillon est de 40, « certains » renvoie à une fourchette de 2 ou 3 réponses; « quelques » renvoie à une fourchette de 4 à 10 réponses; « plusieurs » renvoie à une fourchette de 11 à 19 réponses, et « la majorité » renvoie à 20 réponses ou plus. Ces constatations ont été synthétisées avec des données

⁴⁴ Il est à noter qu'une activité sur un site peut comporter de multiples « dépenses » comptabilisées, car il peut s'agir de financement provenant de sources multiples (p. ex. le financement du PASCF et le partage des coûts avec SAC). Les dépenses ne sont donc pas un indicateur direct de l'activité des sites et sont plus utiles pour comprendre le volume annuel des sites.

⁴⁵ Le nombre total de sites de catégorie 1 dans l'inventaire du PSCR n'était pas disponible de 2014-15 à 2017-18, car la responsabilité du PSCR incombait au RCAANC ou à l'AANC.

⁴⁶ Chang, Y., Voils, C. I., Sandelowski, M., Hasselblad, V. et Crandell, J. L. (2009). « Transforming Verbal Counts in Reports of Qualitative Descriptive Studies Into Numbers ». *Western Journal of Nursing Research*, vol. 31, n° 7, 837-852. <https://doi.org/10.1177/0193945909334434> (en anglais seulement)

secondaires, recueillies dans le cadre de l'analyse documentaire, afin de trouver des éléments de soutien ou d'opposition pertinents. Les constatations ont ensuite été regroupées dans un résumé préliminaire des constatations au moyen de séances de remue-méninges en équipe. L'équipe a présenté les premières conclusions au personnel et à la haute direction de SAC, ainsi qu'à une sélection d'experts en gestion foncière des Premières Nations, afin de mettre à l'essai leur validité, avant de présenter ses recommandations dans le rapport final.