

Évaluation de l'Initiative de gestion des déchets solides des Premières Nations

Septembre 2021

Évaluation SAC
Direction générale de l'Évaluation et réorientation des
politiques

Table des matières

Sigles et abréviations	3
1. Sommaire.....	4
1.1 Contexte	4
1.2 Portée et méthodologie de l'évaluation	4
1.3 Principales conclusions.....	4
2. Recommandations	6
3. Contexte.....	7
3.1 Profil du programme	7
4. Méthodologie.....	11
4.1 Portée de l'évaluation	11
4.2 Mobilisation des parties prenantes autochtones.....	11
4.3 Enjeux et questions de l'évaluation	11
4.4 Sources de données	12
4.5 Limites	14
4.6 Rôles et responsabilités.....	14
5. Constatations : pertinence.....	14
5.1 Réponse aux besoins des Premières Nations.....	14
5.2 Portée de l'Initiative.....	16
5.3 Exhaustivité de la théorie du programme	19
5.4 Analyse comparative entre les sexes plus (ACS Plus).....	20
6. Constatations : efficacité	21
6.1 Résultats.....	21
6.2 Pérennité des résultats.....	27
6.3 Efficacité des relations	29
6.4 Efficacité de la gestion	31
6.5 Cadre de réglementation.....	35
7. Constatations : efficacité	37
7.1 Modèle de financement.....	37
8. Constatations : autres enjeux.....	38
8.1 Transfert de services	38
8.2 Pratiques exemplaires	40
9. Conclusions et recommandations.....	42
9.1 Conclusions	42
9.2 Recommandations.....	43
Annexe 1 : Modèle logique de l'Initiative de gestion des déchets solides des Premières Nations	45

Annexe 2 : Composantes de financement admissibles de l'IGDSPN	46
Annexe 3 : Matrice de conception de l'évaluation.....	47
Annexe 4 : Réponse et plan d'action de la direction.....	52

Sigles et abréviations

AANC	Affaires autochtones et du Nord Canada
ACS Plus	Analyse comparative entre les sexes plus
AOK	Première Nation d'Aundeck Omni Kaning
ASEP	Agent de la santé environnementale et publique
CCN	Comité consultatif national
CCTE	Comité consultatif technique d'évaluation
CMM	Confederation of Mainland Mi'kmaq
ECCC	Environnement et Changement climatique Canada
ESTM	Entente de service de type municipal
GDS	Gestion des déchets solides
IDD	Institut du développement durable
IGDSPN	Initiative de gestion des déchets solides des Premières Nations
IZWTAG	Indigenous Zero Waste Technical Advisory Group
SAC	Services aux Autochtones Canada
TDE	Terres et développement économique
TSAG	First Nations Technical Services Advisory Group

1. Sommaire

La présente évaluation de l'Initiative de gestion des déchets solides des Premières Nations est décrite dans le Plan d'évaluation quinquennal de Services aux Autochtones Canada (SAC) de l'exercice 2019-2020 et a été réalisée conformément à la Politique sur les résultats du Conseil du Trésor du Canada. L'évaluation a pour but de fournir une analyse neutre fondée sur des données probantes de la pertinence, de l'efficacité et de l'efficience de l'Initiative.

1.1 Contexte

Dans le budget de 2016, le gouvernement fédéral a souligné les défis auxquels font face de nombreuses Premières Nations en matière de gestion des déchets solides dans les réserves, de même que les risques que présente une gestion inadéquate des déchets solides pour l'environnement, la santé et la sécurité. Il a lancé une initiative de gestion des déchets solides des Premières Nations sur cinq ans, au coût de 409 millions de dollars, qui a débuté en 2016-2017.

1.2 Portée et méthodologie de l'évaluation

L'évaluation couvre la période d'avril 2016 à septembre 2020. La collecte des données a eu lieu de novembre 2019 à janvier 2021. Puisqu'il s'agit d'une initiative relativement récente, dont les principales données disponibles sur le rendement se rapportent à son exécution, une approche formative a été adoptée, c'est-à-dire l'examen de la pertinence, du rendement et de l'efficacité du programme en vue de déterminer les progrès accomplis dans l'atteinte des résultats ainsi que les améliorations qui pourraient être apportées.

L'évaluation a été dirigée par une équipe d'évaluation de la Direction de l'évaluation à SAC, avec l'aide d'un cabinet d'experts-conseils externe.

La recherche nécessaire à l'évaluation comprenait un examen documentaire exhaustif, une revue de littérature, une analyse des données administratives de l'Initiative, des entrevues et des études de cas des projets découlant de l'Initiative de gestion des déchets solides des Premières Nations (IGDSPN) dans chaque Première Nation et région de SAC. La collecte des données a été suspendue pendant six mois en 2020 en raison de la pandémie de COVID-19. Une des étapes de l'évaluation à l'égard de l'élaboration conjointe a été d'établir un comité consultatif technique d'évaluation qui représentait les parties prenantes de SAC, des Premières Nations et des organisations autochtones. Les membres du comité ont fourni une rétroaction qui a été prise en compte aux quatre principales étapes de l'évaluation : les questions de l'évaluation et le début de l'évaluation, le rapport de méthodologie, les conclusions préliminaires de l'évaluation et le rapport d'évaluation provisoire.

1.3 Principales conclusions

1.3.1 Pertinence

L'IGDSPN répond aux besoins de longue date des Premières Nations en matière de financement adéquat dédié à la gestion des déchets solides. Bien que la plupart des Premières Nations reçoivent un financement direct ou indirect dans le cadre de cette initiative et que le financement ait été réparti dans l'ensemble des communautés éloignées et des communautés situées près des centres urbains, deux problèmes persistent : (1) il existe encore d'importants écarts pour ce qui est de répondre aux besoins des Premières Nations, particulièrement en ce

qui a trait au financement continu et adéquat du fonctionnement et de l'entretien des systèmes de gestion des déchets solides; (2) les Premières Nations près des centres urbains et membres d'un conseil tribal sont légèrement plus susceptibles d'accéder au financement. Les résultats de l'évaluation donnent à penser que le financement est réparti entre les Premières Nations de façon équilibrée; le programme a connu un certain succès quant à la promotion du programme et à la communication avec les partenaires autochtones, mais il y a des perceptions et des préoccupations réelles quant au fait que les Premières Nations éloignées ont de la difficulté à obtenir du financement. Par conséquent, le programme doit poursuivre ses pratiques de sensibilisation fructueuses et redoubler ses efforts pour rejoindre les Premières Nations qui sont moins susceptibles de recevoir du financement ou qui ont connu des difficultés avec leurs systèmes de gestion des déchets solides.

L'IGDSPN a une théorie partielle du programme. Or, il manque une perspective axée sur la communauté, y compris une analyse comparative entre les sexes ou une analyse fondée sur les distinctions, et l'ajout de cette perspective permettrait au programme d'examiner l'ensemble des hypothèses, des risques et des facteurs qui ont une incidence sur l'atteinte des résultats.

1.3.2 Efficacité

De façon générale, SAC a mis en œuvre l'IGDSPN de façon efficace. L'Initiative a permis d'accroître la sensibilisation et l'éducation en matière de gestion des déchets solides dans les Premières Nations ainsi que d'améliorer les systèmes de gestion des déchets solides.

Le manque de données sur le rendement a empêché de bien comprendre ce qui a été accompli grâce à ce programme. Bien que les employés de SAC aient réussi à assurer un suivi des dépenses de programme et des extraits, ce qui a apporté certains éclaircissements, l'IGDSPN n'avait pas de système de mesure de rendement permettant d'effectuer une évaluation plus rigoureuse des progrès réalisés dans le cadre du programme comparativement aux résultats escomptés.

Selon d'autres sources, l'évaluation peut laisser croire que certains systèmes de gestion des déchets solides des Premières Nations ont été améliorés. Il y a eu des exemples d'expertise et de capacité techniques accrues, de mises à niveau de l'infrastructure et de réduction du nombre de sites contaminés.

Toutefois, d'importants éléments ont entravé l'IGDSPN. Les problèmes constamment mentionnés par les répondants sont les suivants : (1) la formule de financement pour le fonctionnement et l'entretien est inadéquate et le financement doit être stabilisé; (2) dans certains cas, on ne met pas suffisamment l'accent sur la sensibilisation et l'éducation pour accroître la mobilisation et la formation du personnel des Premières Nations, ce qui aiderait à changer les pratiques de gestion des déchets solides de la communauté; (3) le processus de présentation de proposition est complexe ce qui occasionne des retards de financement; (4) il y a des lacunes dans les règlements fédéraux en matière de gestion des déchets solides et un manque de clarté en ce qui concerne les pratiques, l'approbation des permis et l'autorité d'application; et (5) peu de surveillance a été effectuée après la fermeture des sites contaminés.

Dans l'ensemble, la demande pour l'IGDSPN est toujours présente. Grâce à ce programme, on a pu répondre à certains besoins des Premières Nations liés à la gestion des déchets solides, mais pas tous.

1.3.3 Efficience

Les constatations de l'évaluation sont venues appuyer la pertinence du modèle fondé sur les propositions utilisé pour le financement dans le cadre de l'IGDSPN pour les grands projets d'immobilisations, mais d'autres éléments exigent des mécanismes de financement à long terme plus stables. Il s'agit notamment d'éléments tels que: fonctionnement et entretien, planification, renforcement de la capacité et mobilisation et éducation communautaires, pour lesquels des subventions à plus long terme ou un financement de base sont le mécanisme de financement préféré.

1.3.4 Transfert de services

Bien que le transfert des services aux partenaires autochtones soit l'une des priorités stratégiques de SAC et un objectif de la conception initiale de l'IGDSPN, seulement quelques petites étapes ont été franchies en vue du transfert de services. Pour que tous les services puissent être transférés, les conditions suivantes doivent être réunies : financement durable et fiable; capacité d'exécution renforcée pour les organisations techniques autochtones et les conseils tribaux; clarification de l'administration du programme; et cadre stratégique et réglementaire favorable.

1.3.5 Pratiques exemplaires

L'évaluation a aussi relevé des pratiques exemplaires :

- La planification axée sur la communauté peut être inclusive et efficace pour cerner les besoins de gestion des déchets solides et des solutions connexes.
- La formation continue et le renforcement des capacités sont aussi essentiels dans les Premières Nations.
- Faire appel aux services d'organisations techniques autochtones ainsi que des conseils tribaux dans le cadre de l'IGDSPN s'est avéré prometteur. Ces organisations apportent une expertise technique de la gestion des déchets solides, ont recours à des approches collaboratives, agissent en tant qu'intermédiaires entre les Premières Nations et SAC et stimulent la mobilisation communautaire.
- Le fait de repousser la prise en charge de la gestion des déchets solides occasionne des coûts plus élevés à long terme que de fournir maintenant le financement adéquat pour la gestion des déchets, en raison des incidences sanitaires et environnementales causées par une piètre élimination des déchets.

2. Recommandations

SAC devrait adopter une approche permettant d'améliorer les systèmes de gestion des déchets solides dans les Premières Nations qui tient compte du cycle de vie complet de la gestion des déchets solides et qui incorpore le contexte social, culturel et économique élargi de chaque Première Nation. Dans le cadre d'une telle approche, SAC devrait :

1. Affecter un financement à long terme suffisant et fiable à l'IGDSPN. Ce financement devrait couvrir les coûts permanents des Premières Nations liés au fonctionnement et à l'entretien des systèmes de gestion des déchets solides.

2. Renforcer l'exécution de l'IGDSPN en réalisant ce qui suit :
 - a. Examiner et mettre en œuvre des méthodes qui amélioreront les pratiques de planification dirigée par les communautés et les pratiques décisionnelles, encourager le transfert du savoir des consultants aux Premières Nations ainsi qu'augmenter le financement pour le renforcement des capacités, la mobilisation et la formation;
 - b. Renforcer la coordination entre le Secteur des terres et du développement économique et le Secteur des infrastructures communautaires pour mieux servir les Premières Nations en simplifiant le processus d'approbation et d'exécution des projets liés à l'infrastructure de gestion des déchets solides;
 - c. Appliquer une optique ACS Plus aux projets de gestion des déchets solides, à la conception de programmes et à l'exécution;
 - d. Élaborer et mettre en œuvre un système de mesure du rendement pour surveiller les progrès réalisés quant aux résultats du programme, qui devrait comprendre une surveillance accrue des investissements dans la gestion des déchets solides.
3. Évaluer et réviser les politiques nationales et régionales sur la passation de marchés et l'approvisionnement pour encourager et appuyer les Premières Nations, les entreprises appartenant à des Premières Nations et les organisations autochtones pour qu'elles puissent fournir leur propre service.
4. Continuer à travailler avec Environnement et changement climatique Canada, les parties prenantes autochtones et les provinces à la planification, à l'élaboration ou à la modification des règlements pour soutenir une gestion efficace des déchets solides dans les Premières Nations.
5. Conformément à l'engagement pris par le Ministère visant à aider les communautés et les organisations autochtones à exercer leur compétence dans la conception, la prestation et la gestion des services, travailler avec les partenaires des Premières Nations pour tracer la voie à suivre en vue d'un transfert de services durable des responsabilités liées à la gestion des déchets solides.

3. Contexte

3.1 Profil du programme

Dans le budget de 2016, le gouvernement fédéral a reconnu les défis auxquels font face de nombreuses Premières Nations en matière de gestion des déchets solides dans les réserves ainsi que les risques pour l'environnement, la santé et la sécurité. En 2016-2017, il a lancé l'Initiative de gestion des déchets solides des Premières Nations (IGDSPN) de 409 millions de dollars sur cinq ans. Pour les Premières Nations situées à proximité des municipalités, l'accent serait mis sur le réacheminement des déchets des terres de réserve vers les installations municipales et sur les programmes de recyclage et de compostage afin de réduire le volume des déchets mis en décharge. Pour les communautés des Premières Nations isolées, les investissements soutiennent la construction de décharges correctement aménagées et les efforts visant à respecter les normes environnementales, et à limiter les impacts potentiels sur l'environnement et la santé.

Affaires autochtones et du Nord canadien (le ministère responsable du dossier à l'époque) a alloué 112 millions de dollars pour les périodes 2016-2017 et 2017-2018 en mettant sur pied un processus d'attestation simplifié qui a permis à l'Initiative d'acquiescer son autorité financière

initiale. SAC a demandé au Conseil du Trésor d'approuver le financement (297 millions de dollars) pour les trois années après l'allocation quinquennale du budget de 2016. La portée et les activités liées à l'Initiative n'ont pas changé.

L'Initiative a été conçue pour développer et officialiser la nécessité d'investir dans la gestion des déchets solides, qui était financée de manière ad hoc à l'aide d'autorités de financement existantes plus importantes :

- Le Programme d'immobilisations et d'entretien qui constitue le principal pilier des efforts déployés par le gouvernement du Canada pour soutenir les infrastructures communautaires des Premières Nations dans les réserves;
- Le Programme des services relatifs aux terres et au développement économique, qui accorde un financement permettant d'offrir aux communautés des services de soutien au développement des terres, de l'environnement et de l'économie;
- Le Programme des sites contaminés dans les réserves, qui accorde un financement permettant aux Premières Nations de gérer les sites contaminés de façon rentable afin de réduire et d'éliminer, dans la mesure du possible, les risques pour la santé humaine et environnementale, ainsi que les responsabilités associées aux sites contaminés.

Aucun de ces trois programmes n'était axé directement sur la gestion des déchets solides. Toutefois, à l'aide de ces programmes, on a établi rapidement l'Initiative et tiré parti des capacités déjà développées à l'intérieur et à l'extérieur du Ministère.

3.1.1 Résultats du programme

L'IGDSPN relève de la Direction générale de la gestion des terres et de l'environnement, du Secteur des terres et du développement économique. Le programme Gestion des terres, des ressources naturelles et de l'environnement comprend un modèle logique global, ainsi que deux modèles logiques distincts pour l'IGDSPN, mais ces derniers n'ont pas été utilisés aux fins de la surveillance du rendement. Par conséquent, les évaluateurs ont élaboré un nouveau modèle logique pour guider l'évaluation, en collaboration avec l'équipe responsable de l'Initiative au sein de la Direction de l'environnement. Le tableau 1 plus bas résume les résultats attendus de l'Initiative, tandis que le modèle logique global se trouve à l'annexe 1.

Tableau 1 : Résumé des résultats attendus de l'IGDSPN

Résultats ultimes	Contrôle accru de la gestion des déchets solides dans les collectivités des Premières Nations	Amélioration des conditions environnementales dans les Premières Nations		Des communautés de Premières Nations plus sûres et plus saines
Résultats intermédiaires	Participation accrue des communautés à la gestion des déchets solides et au système de réacheminement	Gestion améliorée des déchets solides dans les Premières Nations (par exemple, des systèmes modernes et durables sur le plan environnemental)		Réduction des sites contaminés
Résultats immédiats	Meilleure planification communautaire de la gestion des déchets solides (GDS) Sensibilisation accrue aux risques pour la santé, la sécurité et l'environnement	Meilleure connaissance par les membres de la communauté des pratiques et des programmes de GDS Connaissance technique accrue par le personnel chargé de la GDS	Accès accru des communautés aux infrastructures de GDS Arrêt de l'utilisation des sites contaminés ou inappropriés Entretien amélioré des actifs liés aux déchets	Accès accru des communautés aux programmes de réacheminement Réacheminement hors réserve ou élimination des déchets dangereux et des produits recyclables Collaboration accrue entre les Premières Nations sur le plan de la GDS
Éléments du programme	Planification de la gestion des déchets	Renforcement des capacités et formation	Infrastructure et activités	Programmes et partenariats

On s'attend aussi à ce que l'IGDSPN contribue à l'atteinte de résultats généraux qui exigent des interventions au-delà de celles de l'Initiative, y compris un développement économique durable et une capacité économique accrue, une diminution des responsabilités fédérales liées aux sites contaminés, ainsi qu'une meilleure protection des sources d'eau potable.

3.1.2 Description

L'IGDSPN est fondée sur des propositions et finance des projets admissibles visant à améliorer les systèmes de gestion des déchets solides dans les réserves ainsi que les stations de transfert hors réserve et à appuyer les ententes de service de type municipal (ESTM). Les autres sources de financement pour la gestion des déchets solides comprennent le Programme d'immobilisations et d'entretien, qui permet de financer tous les types d'infrastructure, et le Fonds d'infrastructure des Premières Nations (FIPN)¹. En 2016-2017 et en 2017-2018, le financement octroyé dans le cadre de l'Initiative se limitait aux projets d'un an, mais l'Initiative a autorisé le financement de projets pluriannuels à partir de 2018-2019.

¹ Le FIPN est un programme qui répond aux besoins d'infrastructure communautaire de longue date qui n'avaient pas été financés dans le cadre de programmes précédents (p. ex., les routes, la connectivité à large bande, les déchets solides, la protection contre les incendies). Aucun financement n'a été octroyé pour des projets liés aux déchets solides depuis le lancement de l'Initiative.

Les bénéficiaires admissibles au financement de l'Initiative comprennent :

- Toutes les communautés des Premières Nations au Canada
- Les conseils tribaux
- Les organisations de services techniques des Premières Nations
- Les organismes à but non lucratif œuvrant dans le domaine (à l'exception des organismes de bienfaisance)
- Les organisations collaboratives agissant pour le compte des Premières Nations

Des exemples d'activités de gestion des déchets solides financées dans le cadre de l'Initiative se trouvent à l'annexe 2.

3.1.3 Gestion de programme, gouvernance et partenaires

Rôles et responsabilités

L'Initiative rend des comptes à l'administration centrale et est exécutée en collaboration avec les bureaux régionaux de SAC. Avant la fin de chaque exercice, l'administration centrale offre aux régions une allocation issue d'un financement national et leur demande d'élaborer des plans d'investissement en conséquence. Le personnel régional examine les propositions des communautés et choisit les projets qui seront inclus dans son plan pour l'exercice. Chaque année, le directeur général de la Direction générale de la gestion des terres et de l'environnement approuve l'allocation du financement aux régions.

Les directeurs régionaux sont chargés d'approuver les projets, dans certains cas avec l'aide des comités régionaux d'infrastructure (par exemple, en Alberta). Les bureaux régionaux concluent les ententes de financement définitives avec les Premières Nations et assurent le suivi des dépenses et des progrès. En outre, ils accordent leur appui aux Premières Nations, y compris des conseils sur la gestion de projets et des services d'ingénierie, au besoin, et ce, afin de veiller à ce que les étapes du projet soient respectées et que les produits soient livrés.

Gouvernance

Deux types de comités ont fourni des conseils à l'IGDSPN. Un comité consultatif national dirigé par des partenaires autochtones fournit des conseils sur l'élaboration, la mise en œuvre et la vision à long terme des politiques, tandis que des comités consultatifs régionaux appuient le comité national et tiennent compte des préoccupations régionales.

Partenaires

Les conseils tribaux, les organes techniques et d'autres organisations des Premières Nations se voient accorder des ressources pour appuyer les Premières Nations et renforcer les capacités, notamment en matière d'éducation, d'outils et de développement des capacités, ainsi que pour agréger des services, comme la coordination de la diversion des déchets domestiques dangereux, les véhicules en fin de vie, les produits blancs, entre autres.

Ressources humaines

Au cours de la première année de l'Initiative, sept nouveaux postes équivalents temps plein (ETP) ont été pourvus dans l'administration centrale et dans les bureaux régionaux de SAC pour planifier, mettre en œuvre et exécuter l'IGDSPN. Lors de la deuxième année, les ETP sont passés à 10, puis à 13,9 de la troisième à la cinquième année afin d'harmoniser les ressources avec la hausse des investissements et la complexité des projets.

3.1.4 Budget

Le tableau ci-dessous illustre la répartition des 409 millions de dollars par catégorie de dépenses sur cinq ans.

Tableau 2 : Dépenses réelles de l'IGDSPN, de 2016-2017 à 2019-2020.

Catégories de dépenses	Montants par exercice				Total
	2016-2017	2017-2018	2018-2019	2019-2020	
Subventions et contributions	14 242 814	79 659 838	109 205 834	100 734 498	303 842 984
Fonctionnement et entretien	282 302	191 897	141 090	243 521	858 810
Salaires	502 526	1 077 598	1 268 765	1 359 956	4 208 845
Total	15 027 642	80 929 333	110 615 689	102 337 975	308 910 639

Source : Direction de l'environnement, SAC

4. Méthodologie

4.1 Portée de l'évaluation

L'évaluation couvre la période d'avril 2016 à septembre 2020. Le Comité de la haute direction de SAC a approuvé le mandat de l'évaluation en novembre 2019, et la collecte de données a eu lieu de novembre 2019 à janvier 2021.

Puisqu'il s'agit d'une nouvelle initiative qui a commencé sa cinquième année de mise en œuvre en avril 2020, et que les principales données disponibles sur le rendement se rapportent à son exécution, l'évaluation a adopté une approche formative : examen de la pertinence du programme, du rendement et de l'efficacité, en vue de déterminer les progrès réalisés quant aux premiers résultats et les améliorations potentielles.

4.2 Mobilisation des parties prenantes autochtones

L'équipe chargée de l'évaluation a adopté une approche participative et consultative en mobilisant un Comité consultatif technique d'évaluation (CCTE). Les membres du Comité, qui représente les parties prenantes de SAC et les communautés et organisations autochtones, ont fourni des commentaires sur l'objectif et la portée de l'évaluation, les principales questions de l'évaluation et la méthodologie utilisée. On a demandé aux membres du Comité d'examiner le rapport de méthodologie, notamment les instruments de collecte de données, de valider les conclusions préliminaires tirées de l'évaluation à la suite de la collecte de données et d'examiner le rapport d'évaluation provisoire.

4.3 Enjeux et questions de l'évaluation

Les questions suivantes ont orienté la méthodologie de l'évaluation. (Une liste complète des questions, des indicateurs et des méthodes d'évaluation se trouve à l'annexe 3.)

Pertinence

1. Dans quelle mesure l'IGDSPN répond-elle aux besoins des Premières Nations en matière de modèle de conception, de prestation et d'activités mises en œuvre? Dans quelle mesure l'égalité des sexes et les besoins des divers segments de population ont-ils été pris en considération?
2. L'Initiative repose-t-elle sur une théorie de programme permettant, dans une mesure raisonnable, d'atteindre les résultats escomptés?

Rendement

3. Dans quelle mesure l'Initiative atteint-elle les résultats?
4. À quel point les réalisations de l'Initiative sont-elles durables?
5. Dans quelle mesure les relations entre les partenaires sont-elles efficaces?
6. Dans quelle mesure l'IGDSPN est-elle bien gérée par SAC?

Efficacité

7. La conception et la prestation de l'Initiative conviennent-elles pour atteindre les résultats escomptés?
8. Quels sont les meilleurs modèles de financement pour atteindre les résultats escomptés?

Autres enjeux de l'évaluation

9. Comment l'Initiative peut-elle œuvrer pour permettre le transfert éventuel de responsabilités en matière de gestion des déchets solides du Ministère vers les Premières Nations?
10. Quelles leçons et pratiques exemplaires pourraient être retenues de la mise en œuvre de l'Initiative ou d'autres initiatives ou administrations?

4.4 Sources de données

Les évaluateurs ont tiré des conclusions à partir de diverses sources de données à l'aide de plusieurs méthodes de collecte de données pour procéder à une validation et orienter la formulation de conclusions et de recommandations.

4.4.1 Revue de littérature

Les évaluateurs ont réalisé une revue de la littérature portant sur la gestion des déchets solides dans les Premières Nations. Les sources comprenaient entre autres des articles de revues à comité de lecture, des rapports publiés par des organisations réputées, des articles d'actualité et des publications en ligne. Une enquête portant sur des initiatives semblables dans d'autres pays avec des enjeux comparables reliés à la gestion des déchets solides au sein de communautés autochtones ou de communautés aux ressources éparses. *Stiles Associates Inc.* a actualisé et a mis au point la revue de littérature préliminaire réalisée par les évaluateurs de SAC.

4.4.2 Examen des documents

L'équipe d'évaluation de SAC et Stiles Associates Inc. ont effectué un examen ciblé des documents clés : lois, présentations au Conseil du Trésor, plans de gestion, plans de travail, rapports d'étape, exposés, études et rapports gouvernementaux, dossiers de projet, outils de suivi de programmes, données sur le rendement, notes d'information, comptes rendus de réunion et correspondance. Ces documents ont aidé les évaluateurs à déterminer comment SAC a financé et soutenu les activités durant la période visée par l'examen.

4.4.3 Examen des données administratives

L'équipe d'évaluation a analysé les données administratives et financières pour faire la lumière sur les questions de l'évaluation et décrire la portée de l'Initiative. Pour créer une base de données principale pour l'IGDSPN, les données des trois sous-bases de données suivantes ont été compilées :

- Données de projet de la Direction de l'environnement (fournies le 3 avril 2020 pour les projets financés du 1^{er} avril 2016 au 31 décembre 2019)
- Profil des communautés des Premières Nations (données extraites le 6 mai 2020)
- Système intégré de gestion des immobilisations (données extraites le 30 avril 2020)

4.4.4 Entrevues avec des informateurs clés

Des entrevues semi-structurées ont été réalisées avec un échantillon ciblé d'informateurs clés (n=28).

- Employés du gouvernement du Canada de SAC (bureaux régionaux et administration centrale) et d'Environnement et Changement climatique Canada (14)
- Partenaires autochtones et organisations techniques, dont des membres du CCN pour l'IGDSPN (12)
- Experts de la gestion des déchets solides et des enjeux autochtones (2)

De plus, 42 entrevues dans sept régions ont été réalisées dans le cadre de la recherche fondée sur des études de cas, ce qui porte le total à 70 entrevues réalisées pour l'évaluation.

4.4.5 Études de cas

Les études de cas sont utiles pour aider à comprendre comment différents éléments, y compris la mise en œuvre, le contexte et autres facteurs, peuvent être regroupés pour produire des résultats. Le plan initial des études de cas exigeait que les communautés des Premières Nations soient l'unité d'analyse. Cependant, en raison de la pandémie de COVID-19, peu de communautés faisant partie du cadre d'échantillonnage initial ont été en mesure de participer, et les régions de SAC ont été ajoutées à l'analyse. Ultiment, toutes les études de cas portaient sur la région, et trois des études portaient aussi sur une communauté des Premières Nations dans cette région. Les communautés et les régions choisies sont les suivantes :

- Première Nation de Millbrook dans la région de l'Atlantique;
- Communauté Anicinape de Kitcisakik dans la région du Québec;
- Première Nation d'Aundeck Omni Kaning dans la région de l'Ontario.

Les autres régions comprises dans l'étude de cas étaient la Saskatchewan, l'Alberta, la Colombie-Britannique et le Yukon. Compte tenu des restrictions imposées par la pandémie de COVID-19, les évaluateurs n'ont pas pu se rendre dans les sites visés par l'étude de cas ou les régions de SAC. Les méthodes utilisées sont les suivantes : entrevues et groupes de discussion (ayant eu lieu à distance par téléphone ou par vidéoconférence) et analyse des documents. Dans deux cas, des agents de liaison locaux ont été embauchés pour aider à organiser les entrevues et pour fournir des photos et vidéos des installations de gestion des déchets solides. Les rapports préliminaires sur les études de cas ont été remis aux parties prenantes des communautés et des régions pour qu'elles puissent les examiner et fournir leurs commentaires.

4.5 Limites

Limite	Mesure d'atténuation
La pandémie de COVID-19 a empêché les déplacements dans les communautés et a limité les possibilités d'interaction et d'observation. De plus, SAC a suspendu ses recherches sur le terrain, y compris la communication virtuelle, dans les communautés des Premières Nations au début de la pandémie.	Après un retard d'environ cinq mois, l'équipe d'évaluation a reçu la permission de poursuivre la recherche sur le terrain et de mener les entrevues, et les études de cas ont été lancées. Les études de cas ont été réalisées virtuellement. Dans deux cas, des résidents des communautés ont été engagés comme agents de liaison avec la communauté.
En raison de la pandémie de COVID-19 ainsi que d'autres facteurs, moins de communautés des Premières Nations que prévu ont pu participer aux études de cas.	Les régions de SAC ont été ajoutées en tant qu'unités d'analyse des sources de données des études de cas.
Les communautés ayant une plus grande capacité ont eu tendance à participer aux études de cas et aux entretiens.	Les évaluateurs ont recueilli les perspectives des communautés ayant une capacité plus faible par l'intermédiaire des conseils tribaux et d'organisations techniques autochtones.
En raison de l'absence d'un système de mesure de rendement, il n'y a pas d'information sur les résultats immédiats, intermédiaires et ultimes.	Les évaluateurs ont créé un modèle logique préliminaire et ont eu recours à des entrevues, à des études de cas et à des données administratives pour dresser le portrait de l'efficacité du programme.

4.6 Rôles et responsabilités

L'équipe d'évaluation de SAC a agi à titre de chargé de projet pour l'évaluation. La collecte et l'analyse des données ont été réalisées conjointement par l'équipe d'évaluation de SAC et *Stiles Associates Inc.* Le rapport d'évaluation préliminaire a été préparé par *Stiles Associates Inc.* et passé en revue par l'équipe d'évaluation de SAC.

5. Constatations : pertinence

5.1 Réponse aux besoins des Premières Nations

L'IGDSPN répond aux besoins de longue date des Premières Nations en matière de financement destiné à la gestion des déchets solides. Cependant, il existe encore d'importants écarts dans la suite donnée à ces besoins, surtout en ce qui concerne le financement permanent et adéquat du fonctionnement et de l'entretien des systèmes de gestion des déchets solides.

Selon toutes les sources de données probantes, il est nécessaire de régler le dossier de la gestion des déchets solides dans les Premières Nations. Depuis des décennies, les systèmes

de gestion des déchets solides des Premières Nations accusent des retards flagrants par rapport à ceux des municipalités avoisinantes. Avant 2016, 66 % des Premières Nations ne recevaient aucun financement pour l'infrastructure de gestion des déchets solides. Un porte-parole de SAC a souligné qu'il y avait des problèmes en suspens dans de nombreuses communautés des Premières Nations il y a 30 ans déjà et que des études vieilles de trois décennies consignées dans les dossiers du Ministère recommandaient des mesures d'assainissement des communautés. « Ce n'est que maintenant qu'on procède à leur assainissement et qu'on se penche sur le problème de l'élimination des déchets » [TRADUCTION].

Dès les années 1990, le programme du Répertoire des problèmes environnementaux d'Affaires indiennes et du Nord Canada (AINC) a déterminé que de nombreuses décharges situées dans les réserves présentaient un risque moyen à élevé de responsabilité environnementale. En 2017, il y avait plus de 1 400 sites d'élimination des déchets dans les réserves des Premières Nations, la majorité étant des sites non gérés². Treize pour cent d'entre eux contenaient des déchets dangereux et beaucoup se trouvaient à proximité de logements communautaires. Le déversement et le brûlage des déchets à ciel ouvert – des pratiques courantes dans de nombreuses communautés des Premières Nations – peuvent poser des risques pour la santé humaine en contaminant les eaux souterraines et en libérant des substances toxiques comme les furanes et les dioxines dans le sol³.

Selon les résultats de recherches universitaires, le gouvernement fédéral ne peut s'attendre à ce que les fonds qu'il affecte aux travaux publics généraux des Premières Nations soient nécessairement investis dans la gestion des déchets solides⁴. Les Travaux publics d'une Première Nation sont habituellement responsables de ces services communautaires. Cependant, les fonds accordés à cette fin sont souvent réaffectés à d'autres priorités urgentes comme l'eau potable et le logement. Comme le suggèrent Zagozewki et coll., il faudrait peut-être un financement ciblé uniquement à cette fin pour s'assurer que les fonds sont bel et bien affectés à la gestion des déchets solides⁵.

Dans le cadre de l'IGDSPN, le gouvernement fédéral a fourni pour la première fois des fonds réservés à la gestion des déchets solides, qui ont remplacé les dépenses ponctuelles précédentes. L'Initiative répondait ainsi au besoin de restaurer la fierté et le bien-être de la communauté qui résultent du fait de vivre dans un environnement propre et sûr. Selon les études de cas et les entrevues réalisées, l'IGDSPN a permis à certaines Premières Nations de commencer à traiter les déchets accumulés, comme les véhicules hors d'usage, les pneus mis au rebut, la ferraille ou l'huile.

Selon les directives d'ECCC, la nécessité d'un soutien financier à la gestion des déchets solides s'impose en particulier dans le cas des Premières Nations des régions nordiques et éloignées, car ces dernières ont des défis uniques à relever en matière de gestion des déchets en raison

² AANC. 2016. Évaluation du Programme des sites contaminés dans les réserves (sud du 60^e parallèle).

³ Zagozewski, Rebecca et coll. 2011. *Perspectives on Past and Present Waste Disposal Practices: A Community-Based Participatory Research Project in Three Saskatchewan First Nations Communities*. « Environmental Health Insights », vol. 5, p. 9 à 20.

⁴ Ibid.

⁵ Ibid.

du climat, de la géologie, de la taille et de la répartition de la population, des facteurs socioéconomiques et de l'accès aux services et aux installations⁶.

5.1.1 Écarts par rapport aux besoins

Les entrevues et les études de cas ont montré que, malgré les aspects positifs de l'IGDSPN pour ce qui est de répondre aux besoins en matière de gestion des déchets solides, les Premières Nations ne disposent pas d'un financement adéquat et permanent pour veiller au bon fonctionnement et à l'entretien de leurs systèmes de gestion des déchets solides. Ce constat a été fait non seulement par les représentants des Premières Nations et les organisations autochtones, mais aussi par les répondants de SAC.

Au début de l'Initiative, SAC a entamé un processus d'évaluation des besoins fondé sur les profils communautaires en matière de gestion des déchets, mais ne l'a jamais mené à terme. Par conséquent, on ignore si le soutien accordé aux communautés ayant les plus grands besoins liés à la gestion des déchets solides a été adéquat ou si le financement versé par le Ministère a toujours répondu aux priorités les plus pressantes des communautés des Premières Nations. Selon les représentants de deux organisations techniques autochtones régionales, il n'y a pas eu suffisamment de consultations lors des évaluations des besoins pour s'assurer que les projets correspondaient bien aux besoins des Premières Nations. Un autre représentant régional de SAC a estimé que la capacité du personnel ne suffisait pas à assurer que les investissements ciblaient de façon stratégique les Premières Nations dont les besoins étaient les plus grands.

5.2 Portée de l'Initiative

Près de la moitié des Premières Nations ont reçu un financement direct de l'IGDSPN, et de nombreuses autres ont reçu un financement indirect. Le financement a été largement réparti entre les Premières Nations ayant des niveaux différents de capacité administrative et entre les Premières Nations éloignées et celles qui sont situées près des centres urbains. Les Premières Nations situées près des centres urbains et celles qui sont dotées d'un conseil tribal sont légèrement plus nombreuses à recevoir des fonds de l'IGDSPN. Cette différence est attribuable à une capacité moindre de certaines Premières Nations à rédiger des propositions et à une mauvaise connectivité Internet qui entrave l'accès de certaines d'entre elles au processus de demande.

La portée de l'IGDSPN a été considérable. L'Initiative a fourni à 305 Premières Nations un financement direct pour la mise en œuvre d'un projet de gestion des déchets solides. De plus, 536 Premières Nations ont reçu un financement indirect de l'IGDSPN. Ce financement indirect comprend un soutien financier aux conseils tribaux qui ont fourni des services liés à la gestion des déchets solides au nom de leurs Premières Nations membres, ainsi qu'un financement de l'IGDSPN pour aider à couvrir une partie des coûts de fonctionnement et d'entretien des systèmes de gestion des déchets solides des Premières Nations.

⁶ ECCC (2017). *Gestion des déchets solides pour les collectivités éloignées et du Nord : document d'orientation technique et de planification*. Disponible à l'adresse https://publications.gc.ca/collections/collection_2017/eccc/En14-263-2016-fra.pdf (site consulté le 8 janvier 2020).

5.2.1 Accès au financement

L'IGDSPN s'est efforcée d'atteindre les Premières Nations éloignées et celles dont les capacités sont moindres. Au cours des deux premières années en particulier, les bureaux régionaux ont mené des activités de sensibilisation liées à l'IGDSPN, notamment en tentant d'atteindre les communautés présentant les risques les plus élevés. Les organisations techniques autochtones et les conseils tribaux ont contribué à faire connaître l'Initiative à de nombreuses Premières Nations (à l'exception de certaines Premières Nations non affiliées à un conseil tribal). À titre d'exemple, le bureau régional de l'Alberta a tiré parti des activités de formation sur la gestion des déchets solides organisées par le First Nations Technical Services Advisory Group (TSAG). De plus, le bureau régional a fait la promotion de l'Initiative par l'intermédiaire d'autres organisations autochtones. Au Manitoba, le bureau régional de SAC a fait appel au Centre for Indigenous Environmental Resources (CIER) pour offrir des séances de formation aux Premières Nations éloignées de deux régions sur la façon de présenter une demande dans le cadre du programme.

Les évaluateurs ont analysé les données administratives en mettant en parallèle les Premières Nations qui ont reçu directement des fonds de l'IGDSPN et la cote de risque obtenue à leur évaluation générale⁷, qui peut être considérée comme une approximation des capacités administratives d'une communauté, notamment de la capacité de demander et d'obtenir des fonds pour la tenue d'un projet. De façon générale, il semble que la proportion de Premières Nations qui sont bénéficiaires de financement soit plus élevée chez celles dont la capacité administrative est faible ou moyenne que chez celles dont la capacité administrative est élevée.

Tableau 3 : Financement par l'IGDSPN de projets de Premières Nations selon la cote de risque obtenue à l'évaluation générale, 2016-2020

Cote de risque de Premières Nations obtenue à l'évaluation générale	Nombre de Premières Nations figurant dans cette catégorie au Canada	Nombre de Premières Nations financées relevant de cette catégorie	Pourcentage de Premières Nations financées relevant de cette catégorie
Élevé (faible capacité administrative)	13	8	62 %
Moyen (capacité administrative moyenne)	98	59	60 %
Faible (capacité administrative élevée)	508	238	47 %

Source : Données relatives à l'administration de l'IGDSPN.

⁷ L'évaluation générale est une cotation du risque ou une mesure des risques liés à la gestion d'une entente de financement par un bénéficiaire de financement, que l'on détermine en regroupant les cotes de risque dans les domaines de la gouvernance, de la planification, de la gestion financière, de la gestion de programmes et d'autres facteurs. Diverses cotes chiffrées sont attribuées à un risque selon qu'il est « faible », « moyen » et « élevé », une cote de risque « faible » indiquant une capacité administrative élevée et une cote de risque « élevé » indiquant une faible capacité administrative. Les évaluations générales sont réalisées au moins une fois par année pour chaque organisation, au moyen des renseignements recueillis au cours de l'année dans le cadre de la gestion de l'entente de financement. Cahier de travail de l'évaluation générale (ÉG) – 2014. <https://www.sac-isc.gc.ca/fra/1390855955971/1618143236981> (consulté le 28 avril 2021).

Analyse liée à l'éloignement

Les données administratives montrent que dans le cadre de l'IGDSPN, le financement des projets a été accordé à une proportion relativement équilibrée de communautés des Premières Nations par rapport à leurs zones (1, 2, 3 et 4), qui sont fondées sur la distance de la ville la plus proche offrant des services et sur l'existence d'un accès routier à l'année (voir le tableau 4).

Tableau 4 : Financement des projets par l'IGDSPN selon le niveau d'éloignement, 2016-2020⁸

Éloignement des Premières Nations	Pourcentage de toutes les Premières Nations du Canada situées dans cette zone	Pourcentage des Premières Nations dans cette zone financées par l'IGDSPN
Zone 1 : à moins de 50 km du centre de service le plus proche ⁹	31 %	31 %
Zone 2 : de 50 à 350 km du centre de service le plus proche	47 %	50 %
Zone 3 : plus de 350 km du centre de service le plus proche	5 %	4 %
Zone 4 : aucun accès routier à longueur d'année	17 %	15 %

Source : Données relatives à l'administration de l'IGDSPN.

En dépit de l'analyse ci-dessus, certains répondants ont estimé que l'IGDSPN s'était peut-être révélée moins efficace pour répondre aux besoins des Premières Nations éloignées et de celles dont la capacité administrative est moindre. Certains répondants de SAC et des représentants d'organisations autochtones ont déclaré que les Premières Nations isolées, dont certaines ayant des besoins essentiels (sites d'enfouissement non techniques sans système de collecte des lixiviats), tardaient à accéder au programme ou en étaient incapables. Les répondants ont dit que ce constat était d'autant plus vrai pour les Premières Nations qui ne font pas partie d'un conseil tribal ou qui ne sont pas servies par une organisation technique financée dans le cadre de l'Initiative, ainsi que pour les Premières Nations éloignées qui ont besoin d'importants investissements en immobilisations pour corriger des problèmes graves.

Dans une région en particulier, les représentants des organisations autochtones ont indiqué que les compressions aux conseils tribaux imposées par les gouvernements précédents avaient entraîné une perte d'expertise technique et entravé la capacité des conseils tribaux d'appuyer les Premières Nations dans le cadre de l'IGDSPN. Selon les représentants de deux organisations autochtones de l'extérieur de cette province, l'IGDSPN s'est révélée plus efficace pour aider les Premières Nations des réserves situées non loin des centres urbains qui pouvaient élaborer des ESTM et transporter leurs déchets vers des sites d'enfouissement municipaux. Certains représentants de SAC et experts en la matière ont déclaré que les Premières Nations du Sud étaient plus nombreuses que les Premières Nations éloignées du Nord à pouvoir accéder au programme. Cette différence a été attribuée au fait que certaines

⁸ L'analyse relative à l'éloignement peut masquer des disparités au sein des régions de SAC en ce qui concerne les proportions de financement allant aux collectivités situées dans des zones différentes.

⁹ Pour les zones 1, 2 et 3, les distances sont mesurées à partir du centre de service le plus proche desservi par un accès routier à longueur d'année.

Premières Nations avaient une capacité moindre pour rédiger des propositions et éprouvaient des problèmes de connectivité Internet qui ont entravé l'accès aux documents nécessaires.

5.3 Exhaustivité de la théorie du programme

L'IGDSPN dispose d'une théorie partielle du programme, mais certaines conditions clés font défaut, ce qui entrave la capacité de l'Initiative de prendre en compte l'ensemble des hypothèses, des risques et des facteurs qui ont une incidence sur l'atteinte de ses résultats.

La théorie du programme, ou théorie du changement, renvoie à la façon dont une initiative est censée produire des résultats. La théorie du changement s'appuie sur le modèle logique d'un programme – la hiérarchie des extrants et des résultats – et décrit les mécanismes du changement, ainsi que les hypothèses, les risques, les vecteurs de changement et le contexte qui appuient ou entravent le processus de changement. L'IGDSPN comporte un modèle logique que l'équipe d'Évaluation de SAC a mis au point avec la contribution du personnel de l'IGDSPN, mais elle ne dispose pas encore d'une théorie explicite du changement. L'Initiative est dotée de certaines composantes d'une théorie du programme puisque les catégories de financement reflètent le cycle de programme de gestion des déchets solides décrit dans la littérature, en particulier les éléments d'infrastructure. Elle comporte également les éléments de planification, de renforcement des capacités et de formation, ainsi que d'établissement de partenariats (principalement des ESTM). Selon l'analyse documentaire, la gestion des déchets solides nécessite également un changement de comportement et, comme nous le verrons plus loin dans le rapport, ces aspects – la promotion, l'éducation, la formation et les campagnes de sensibilisation et de mobilisation – ont été moins présents dans la mise en œuvre de l'Initiative.

Une théorie du changement plus complète s'inspirerait de la pensée systémique pour planifier et mettre en œuvre des interventions dans le cadre de l'IGDSPN. L'Initiative vise en fin de compte à améliorer la santé, la sécurité et les conditions environnementales des Premières Nations. Selon Hernandez et coll., un tel changement nécessite « des approches globales et intégrées qui s'attaquent aux causes des inégalités » [TRADUCTION], plutôt qu'un cadre étroit de solutions techniques¹⁰. Une approche systémique prendrait en compte le tableau d'ensemble à l'échelle de la communauté, notamment la situation sociale, économique et culturelle et leurs interconnexions, plutôt que de se concentrer

La région de la Colombie-Britannique intègre des aspects d'une approche systémique

Dans la région de la Colombie-Britannique, une équipe composée de membres du personnel de SAC, d'un planificateur communautaire et d'un ingénieur collabore avec des groupes de travail communautaires sur la gestion des déchets solides pour planifier et mettre en œuvre des projets. Les groupes de travail sur la gestion des déchets solides sont composés d'un échantillon représentatif de groupes démographiques de la communauté et formulent des conseils à l'intention du chef et du conseil sur la planification et la mise en œuvre de projets de gestion des déchets solides. Grâce à cette diversité de représentants, l'approche de la C.-B. favorise la collaboration avec des parties prenantes aux points de vue différents ainsi qu'une meilleure compréhension des interrelations.

¹⁰ Hernández, Alison et coll. 2017. *Engaging with complexity to improve the health of indigenous people: a call for the use of systems thinking to tackle health inequity. International Journal for Equity in Health.*

sur des solutions techniques à court terme telles qu'un site d'enfouissement aménagé ou une station de transfert des déchets. La clé de la mise en œuvre d'une approche systémique semble être la planification et la gestion communautaires, comme le donne à penser l'expérience de la région de la Colombie-Britannique.

Pour en arriver à une théorie du changement plus exhaustive, il faudrait également intégrer ou renforcer les éléments énumérés ci-dessous, qui sont examinés en détail dans d'autres parties du rapport :

- Obtenir un financement suffisant à long terme pour les activités de fonctionnement et d'entretien.
- Tracer la voie à suivre en vue d'un transfert des responsabilités liées à la gestion des déchets solides aux communautés et aux organisations autochtones.
- Réaliser une évaluation complète des besoins à l'échelle nationale.
- Voir à la mobilisation et à l'éducation continues des communautés.
- Voir à la formation continue des opérateurs.
- S'assurer de la surveillance des sites d'enfouissement déclassés.

5.4 Analyse comparative entre les sexes plus

Les gestionnaires de l'IGDSPN n'ont pas effectué d'analyse comparative entre les sexes plus (ACS Plus) dans le cadre de la conception de l'IGDSPN ni dans l'exécution de l'Initiative à l'échelle régionale. Les Premières Nations et les organisations autochtones ont déployé des efforts pour tenir compte des besoins des Aînés et des jeunes de leurs communautés.

La politique en matière d'analyse comparative entre les sexes a été élaborée à l'origine en 1999 et révisée en 2006 par le ministère qui a précédé SAC, Affaires indiennes et du Nord Canada¹¹. Bien que cette politique soit en place depuis de nombreuses années, elle n'a été officiellement adaptée que récemment pour tenir compte des exigences budgétaires des programmes du gouvernement fédéral. Selon le personnel de SAC à l'administration centrale et dans les régions, aucune analyse comparative entre les sexes n'a été effectuée à l'égard de l'IGDSPN et aucun critère précis n'a été établi pour veiller à ce que les besoins des différents groupes soient pris en compte dans les projets liés à l'IGDSPN. Un membre du Comité consultatif national a déclaré que la tenue d'une telle analyse est essentielle, car ce sont les plus vulnérables – les enfants et les personnes âgées – qui sont les plus menacés par les effets d'une mauvaise gestion des déchets, comme la pollution atmosphérique découlant du brûlage des déchets ou la contamination de l'approvisionnement en eau à l'échelle locale.

Dans certains projets, on s'est efforcé de faire participer aux programmes des sous-groupes au sein des communautés, comme les Aînés et les jeunes, ou de répondre à leurs besoins distincts. Selon un répondant, l'approche d'équipe du bureau régional de la Colombie-Britannique à la prestation de services de gestion des déchets solides prévoyait la participation de la communauté à l'élaboration et au lancement de nouveaux programmes de gestion des déchets solides, l'apport d'experts et d'Aînés ainsi que la communication porte-à-porte afin d'obtenir des aperçus et de personnaliser les solutions en fonction des besoins de la communauté. Plusieurs organisations autochtones, notamment au Canada atlantique, en Colombie-Britannique et au Québec, ont élaboré des initiatives ciblant les jeunes. Parmi les exemples, mentionnons les outils visant à accroître l'éducation sur la gestion des déchets

¹¹ AANC. 2006. *Politique sur l'analyse comparative entre les sexes*.

solides dans les écoles ainsi que l'Initiative des écopatrouilleurs au Québec, qui a embauché des jeunes dans certaines communautés des Premières Nations pour sensibiliser à la gestion des déchets solides. Dans le Canada atlantique et en Ontario, des initiatives appuyées par des organisations des Premières Nations ont permis d'intégrer du soutien aux Aînés et aux personnes handicapées pour l'acheminement des déchets jusqu'en bordure de route. Bien que ces exemples soient louables, dans l'ensemble, l'Initiative aurait peut-être pu tirer parti d'occasions et d'avantages si SAC avait appliqué l'ACS Plus de manière cohérente dans chaque projet.

6. Constatations : efficacité

6.1 Résultats

Dans le cadre de l'Initiative, des progrès considérables ont été réalisés en ce qui a trait à la prestation de financement à l'appui de la gestion des déchets solides dans les Premières Nations. Le manque de données sur le rendement fait qu'il n'est pas possible d'apprécier pleinement ce qui a été accompli, compte tenu notamment du fait que les méthodes de prestation varient considérablement d'une région à l'autre, ce qui se traduit par des résultats différents.

Bien que les données relatives à l'administration de l'IGDSPN permettent de savoir où et comment les investissements ont été faits, elles ne permettent pas de constater l'incidence que ces investissements ont eue dans les Premières Nations. En raison de l'absence d'un système efficace de mesure du rendement, l'équipe d'évaluation s'est largement appuyée sur les données probantes tirées des études de cas et des entrevues pour évaluer les résultats de l'Initiative. Dans les sections ci-dessous, nous examinerons les résultats obtenus par rapport aux résultats escomptés au niveau intermédiaire du modèle logique provisoire de l'IGDSPN, tout en tenant compte des résultats escomptés au niveau des résultats immédiats.

6.1.1 Participation accrue de la communauté à la gestion des déchets solides et au réacheminement des déchets

L'IGDSPN a permis d'accroître la sensibilisation et l'éducation en matière de gestion des déchets solides dans les Premières Nations. Dans les régions où l'on a mis l'accent sur la sensibilisation et l'éducation, on a généralement constaté une augmentation de la participation de la communauté au recyclage et aux autres efforts de gestion des déchets solides. Toutefois, là où les efforts de sensibilisation et d'éducation étaient moindres, on a remarqué que la participation de la communauté et la formation du personnel des Premières Nations étaient généralement insuffisantes et qu'il était plus difficile d'apporter des changements aux pratiques communautaires. Dans certains cas, on a accordé trop d'importance au plan d'un consultant externe, dont les rapports tenaient peu compte des conditions locales des Premières Nations bénéficiaires du service.

Grâce aux efforts des bureaux régionaux de SAC, des conseils tribaux et des organisations techniques autochtones, l'IGDSPN a contribué à une sensibilisation accrue et à un meilleur profil en matière de gestion des déchets solides dans les Premières Nations, en particulier chez les dirigeants politiques et administratifs. À titre d'exemple, citons la participation croissante au forum annuel sur la gestion des déchets solides organisé par le First Nations Technical Services Advisory Group (TSAG) en Alberta et la poursuite des discussions sur la gestion des déchets solides au comité directeur des chefs du TSAG. Selon les répondants de l'Institut de développement durable (IDD) des Premières Nations du Québec et du Labrador, alors que la gestion des déchets solides n'était pas une priorité pour les conseils des Premières Nations au cours de la première année de l'IGDSPN, on comprend mieux maintenant ce qui peut être réalisé et on a embauché plus de personnel. Les répondants de l'Institut affirment que les séances de formation, les forums annuels sur la gestion des déchets solides et d'autres événements créent une communauté de membres des Premières Nations qui se connaissent et échangent leur savoir, leur expertise et leurs pratiques exemplaires.

Réacheminement des déchets : les Premières Nations de l'Atlantique mobilisent les communautés

En 2018, grâce à un financement de l'IGDSPN, la Première Nation de Millbrook, en Nouvelle-Écosse, a lancé le projet intitulé « Le réacheminement des déchets débute à la maison ». Le projet pilote était géré par une entreprise locale de collecte de déchets, G-Man Waste Removal, appartenant à des membres de la Première Nation. Afin d'améliorer le processus, le projet de réacheminement, ou projet de « bacs », a permis de sensibiliser les gens et de fournir des dispositifs de recyclage intérieurs et extérieurs à tous les ménages de la communauté. Avant la remise des nouveaux bacs de recyclage intérieurs et extérieurs, des étudiants embauchés pour l'été dans le cadre d'activités de sensibilisation communautaire ont rencontré chaque ménage pour leur parler de compostage et de recyclage et leur ont fourni des documents d'information. Les résidents ont déclaré que le projet avait permis d'accroître le réacheminement des déchets et de rendre la communauté plus propre. Depuis 2018, grâce au concours de la Confederacy of Mainland Mi'kmaq, le projet de bacs a été déployé dans six autres Premières Nations.

Au chapitre de l'amélioration de la planification communautaire de la gestion des déchets solides, l'IGDSPN a appuyé des plans de gestion des déchets solides, des études de faisabilité, des plans de gestion de l'environnement et des projets de collecte de données pour orienter la gestion des déchets solides dans les réserves, notamment la planification du recyclage et du compostage. Dans certains cas, les activités liées à l'utilisation des terres, à la protection des sources d'eau et à la gestion des déchets solides sont intégrées dans les plans.

Là où le bât blesse, c'est que la direction des travaux de planification de la gestion des déchets solides est souvent confiée à des consultants externes et à des sociétés d'ingénierie, ce qui peut nuire au renforcement des connaissances et des capacités de la communauté en matière de planification de la gestion des déchets solides. Autre conséquence : si le rapport des consultants est trop technique et ne convient pas tout à fait à une communauté, celle-ci n'en fera pas usage. À titre d'exemple, une société d'experts-conseils a produit un plan de gestion des déchets solides long et détaillé, à un coût considérable, mais les répondants à l'étude de cas n'étaient pas certains que la Première Nation avait pleinement utilisé le plan. Le représentant d'une organisation autochtone a indiqué que l'IGDSPN devait consacrer moins d'argent aux experts-conseils et davantage aux communautés mêmes. Il a déclaré que les progrès réalisés en matière de gestion des déchets solides dans les Premières Nations ne sont pas le fruit des efforts de consultants, mais de ceux de la communauté. Un porte-parole de SAC a convenu que les services d'ingénieurs étaient nécessaires dans certains cas, mais que dans sa région, plus d'ingénieurs que de Premières Nations avaient reçu des fonds issus de

l'Initiative, et que certains de ces ingénieurs étaient peu au fait de la gestion des déchets solides dans les Premières Nations.

Dans le cadre du financement accordé par l'IGDSPN, l'éducation et la sensibilisation du public relèvent de la catégorie du renforcement des capacités et de la formation, une catégorie qui comprend également la formation des opérateurs d'installations de gestion des déchets. Dans son ensemble, cette catégorie représentait 22 % des investissements de l'IGDSPN (plus de la moitié au Québec), et l'éducation communautaire représentait une partie moindre de ces investissements. Lorsqu'on tente d'en arriver à une meilleure gestion des déchets solides, la documentation souligne l'importance des activités visant à sensibiliser le public et à promouvoir l'adoption de pratiques de gestion des déchets respectueuses de l'environnement, notamment les programmes d'éducation et la sensibilisation du public¹². Comme il est énoncé dans un rapport de la Banque mondiale, « le succès d'une gestion durable des déchets solides est étroitement lié à la mobilisation et à la confiance du public. Les responsables de la gestion des déchets comptent sur les citoyens afin de réduire sciemment la quantité de déchets qu'ils produisent, de trier ou de gérer les différents types de déchets produits à la maison, d'éliminer les déchets correctement, de payer les services de gestion des déchets et d'approuver les nouveaux sites d'enfouissement »¹³ [TRADUCTION].

Bien qu'il y ait eu des exemples d'une mobilisation communautaire marquée en Colombie-Britannique et dans la région de l'Atlantique, certaines régions de SAC n'ont financé que peu de projets, voire aucun, axés sur la mobilisation et l'éducation communautaires. En Saskatchewan et en Alberta, les organisations autochtones sont d'avis qu'il n'y avait pas suffisamment de ressources de l'IGDSPN consacrées à l'éducation et à la mobilisation communautaires pour susciter les changements de comportement nécessaires à l'amélioration de la gestion des déchets. Un représentant de SAC, région de l'Alberta, a déclaré que la région n'avait pas encore eu l'occasion de travailler avec les Premières Nations sur la sensibilisation, l'éducation et l'élaboration de programmes pour utiliser efficacement les nouvelles installations de gestion des déchets solides, mais qu'elle espérait le faire lors de la prochaine étape de l'Initiative.

« On se concentre très peu [dans le cadre de l'IGDSPN] sur les services associés à la gestion des déchets solides et trop sur l'infrastructure. »
– Répondant de SAC

Selon des représentants d'organisations autochtones et des experts en la matière du Québec, du Manitoba et de l'Alberta, des lacunes ont été constatées en ce qui concerne le renforcement de la capacité des opérateurs locaux à entretenir les nouvelles infrastructures, comme les sites d'enfouissement et les stations de transfert. Les experts en la matière ont suggéré que les programmes de formation, tels que ceux offerts par la Solid Waste Management Association of North America, soient élaborés par des organisations autochtones afin qu'ils soient adaptés aux réalités des Premières Nations, en particulier lorsque de nombreux participants composent peut-être avec des traumatismes. Certains répondants autochtones soulignent l'importance de renouveler la capacité des Premières Nations à former des opérateurs d'installations de gestion des déchets solides en raison du taux élevé de roulement du personnel opérationnel dans ce domaine. Sans ce personnel qualifié, d'importants investissements engagés dans de nouvelles infrastructures peuvent être compromis.

¹² ECCC (2017). *Gestion des déchets solides pour les collectivités éloignées et du Nord : document d'orientation technique et de planification*; World Bank. 2018. *What a Waste 2.0 : A Global Snapshot of Solid Waste Management to 2050*.

¹³ World Bank. 2018. *What a Waste 2.0 : A Global Snapshot of Solid Waste Management to 2050*.

À titre d'exemple, dans une Première Nation du Manitoba, un représentant autochtone a décrit un nouveau site d'enfouissement – qui était considéré comme un modèle en matière de réduction des déchets en 2019 – comme un « gâchis » un an après le départ du personnel qualifié pour l'exploiter. Selon cette personne, il sera essentiel de changer la perception du travail des opérateurs de station de traitement des déchets pour maintenir en poste le personnel. Dans certaines Premières Nations du Manitoba, le titre d'« opérateur de la gestion des déchets » a été remplacé par celui de « protecteur de la terre et de l'eau » pour faire ressortir l'importance que revêt le poste pour la sauvegarde de l'environnement.

6.1.2 Une gestion améliorée des déchets solides dans les Premières Nations grâce à des systèmes modernes, durables sur le plan de l'environnement

La majeure partie du financement au titre de l'IGDSPN a été consacrée à l'infrastructure, notamment aux sites d'enfouissement et aux postes de transfert, de même qu'aux camions à ordures qui aident les Premières Nations à se rapprocher des normes en vigueur dans les municipalités voisines sur le plan de la gestion des déchets solides. Le soutien prévu pour les coordonnateurs des déchets solides et l'expertise technique dans les Premières Nations et les organisations autochtones a rehaussé la capacité des Premières Nations de mettre en œuvre des projets de gestion des déchets solides. L'accès amélioré aux programmes de recyclage et de réacheminement sous d'autres formes et les efforts déployés pour déplacer les déchets dangereux en dehors des réserves ont contribué à rendre les communautés plus propres.

L'IGDSPN a amélioré l'accès des communautés à l'infrastructure de gestion des déchets solides, laquelle a fait l'objet de 59 % des investissements réalisés dans le cadre de l'Initiative. Ces investissements ont été faits dans les bennes à déchets et à recyclage, les camions à ordures, la fermeture de sites d'enfouissement, les postes de transfert des déchets, les centres de récupération et les installations et l'équipement utilisés pour entreposer les déchets dangereux et les éliminer en toute sécurité. Selon ce qu'ont affirmé les représentants de SAC et ceux des Premières Nations, ces investissements ont permis à bon nombre de Premières Nations de se rapprocher des normes en vigueur dans leurs municipalités voisines sur le plan de la gestion des déchets solides. Dans la Première Nation d'Aundeck Omni Kaning (AOK), en Ontario, la fermeture de l'ancien site d'enfouissement a permis de réduire la quantité de déchets dans la communauté et également la quantité de pollution venant de ce site dans le lac Huron, en plus de diminuer le volume de décharge illégale par des non-résidents de la réserve. Les investissements réalisés dans les installations des Premières Nations de Dease River, en Colombie-Britannique, et de Kitcisakik, au Québec, ont permis d'assainir les communautés et de réduire les problèmes causés par les ours et autres animaux à la recherche de restes de nourriture. En Colombie-Britannique, où SAC avait déjà entrepris des travaux d'envergure dans le domaine de la gestion des déchets solides une décennie avant la mise en place de l'IGDSPN, les investissements ont permis de fermer tous les sites d'enfouissement non techniques dans les Premières Nations, à une exception près, et toutes les autres Premières Nations sont dotées de systèmes hautement performants pour la gestion des déchets solides, lesquels sont soumis à une gouvernance locale.

L'IGDSPN a contribué à améliorer les connaissances techniques du personnel des Premières Nations en matière de gestion efficace des déchets solides. Dans le cadre de l'Initiative, des fonds ont été accordés pour qu'il y ait des coordonnateurs des déchets solides au sein des conseils tribaux et dans certaines Premières Nations de grande taille, quoique dans la région de l'Ontario seulement. Ces coordonnateurs aident les Premières Nations à constituer leurs

demandes de financement, donnent de la formation et offrent d'autres formes de soutien technique. Au Québec, l'Institut de développement durable des Premières Nations du Québec et du Labrador organise chaque année un colloque de deux jours sur la gestion des matières résiduelles à l'intention de ses Premières Nations membres. Au programme figurent des ateliers, des présentations et des visites d'infrastructures communautaires de gestion des déchets solides. L'Ontario First Nations Technical Services Corporation offre à ses Premières Nations membres de la formation sur le réacheminement des déchets, la surveillance des sites d'enfouissement, l'entretien des postes de transfert de déchets et la manipulation et la gestion des déchets domestiques dangereux. Elle aide également les communautés à établir des liens avec les programmes de recyclage provinciaux. En Colombie-Britannique, l'Indigenous Zero Waste Technical Advisory Group (IZWTAG) a adapté le programme de formation itinérante originalement mis sur pied par SAC afin de fournir de la formation sur le terrain aux opérateurs de réseaux d'approvisionnement en eau et de traitement des eaux usées. Les formateurs itinérants du groupe offrent du mentorat et de la formation à l'intention des opérateurs et ils peuvent se rendre rapidement sur place en cas de problème.

L'IGDSPN a contribué à un meilleur accès des communautés aux programmes de réacheminement, en plus de faciliter le déplacement des déchets dangereux et des produits recyclables en dehors des réserves, ou leur élimination convenable. En avril 2019, les résultats de l'Initiative indiquaient que 132 communautés avaient retiré les matières dangereuses et recyclables de leur flux de déchets en faisant appel à des programmes hors réserve. En voici quelques exemples :

- Au Manitoba, l'IGDSPN a aidé les Premières Nations de Garden Hill, de Wasagamack et de St. Theresa Point à éliminer les véhicules hors d'usage de leurs communautés. Il s'agissait notamment de perfectionner les compétences des membres des communautés, de déplacer les véhicules et de nouer des partenariats en vue de l'expédition future de matériel en dehors des communautés.
- En Saskatchewan, des tonnes de déchets tels des pneus usagés, des véhicules hors d'usage, des métaux blancs et des matières dangereuses ont été transportés en dehors des communautés.
- En Colombie-Britannique, une Première Nation a eu recours à un « écodépôt » mobile, dans une remorque, qui a permis aux communautés d'avoir un système de recyclage en place en moins d'un an, plutôt que d'avoir à attendre pour construire une station de transfert des déchets.
- En Ontario, le conseil tribal United Chiefs and Councils of Mnidoo Mnising a retenu les services d'un coordonnateur des déchets pour ses six Premières Nations membres. Le coordonnateur a entre autres pour tâches de faire de la sensibilisation sur les programmes de boîtes bleues et sur le recyclage de pneus, de métaux blancs, d'appareils électroniques et d'autres matières.
- En Alberta, le GCST a également aidé les Premières Nations à participer aux programmes de réacheminement recevant un appui provincial. Selon les personnes interrogées, bien qu'il y ait eu une amélioration de la participation communautaire et des taux de réacheminement, il reste encore beaucoup à faire sur ce plan.

Certains projets de réacheminement pourtant considérés comme prioritaires par les Premières Nations ne sont toutefois pas allés de l'avant. Dans la région de l'Atlantique, au début de l'initiative, des études ont été réalisées dans les communautés membres de la Confederacy of Mainland Mi'kmaq (CMM) en vue de la construction de centres de réacheminement des déchets. Quatre ans plus tard, aucun des projets n'avait été approuvé par SAC.

6.1.3 Réduction du nombre de sites contaminés

Dans certaines régions, l'IGDSPN a permis de faire des progrès dans la réduction du nombre de sites contaminés. Cela dit, il y a eu peu d'activités de surveillance des sites après leur fermeture, et les autres régions n'ont pas encore examiné pleinement la question et accordé tout le soutien nécessaire à la réduction du nombre de sites contaminés.

En avril 2019, par la voie de l'IGDSPN, 32 sites d'enfouissement avaient été déclassés, 54 avaient fait l'objet d'une évaluation des risques pour l'environnement, la santé humaine et la sécurité, et six avaient été ajoutés à l'inventaire des sites contaminés. Les progrès ont été inégaux d'une région à l'autre. En Ontario, d'anciens sites d'enfouissement ont été déclassés et des travaux d'entrevue ont été entrepris pour protéger les terres et les eaux environnantes contre une éventuelle contamination. Par exemple, dans la Première Nation d'AOK en Ontario, les déchets d'un petit dépotoir ont été déplacés vers le site existant, puis le sol a été compacté et nivelé, érigé en monticule, recouvert d'une couche d'argile, puis végétalisé avec de la terre végétale recouverte de pelouse. L'ensemble du site a été clôturé, et une barrière a été ajoutée. En revanche, en Alberta, le bureau régional a informé les Premières Nations que la fermeture des sites d'enfouissement ne faisait pas partie des priorités à la phase initiale de l'IGDSPN et que les projets du genre seraient envisagés au cycle suivant. Certains répondants des Premières Nations en Alberta ont confié avoir espéré plus de mesures de contrôle et d'élimination d'anciens dépotoirs à la première phase de l'Initiative. En Ontario, une organisation autochtone a déploré que certaines communautés ont été négligées, alors que la fermeture de leurs sites d'enfouissement aurait dû faire partie des grandes priorités.

À la lumière des réponses fournies lors des entrevues, il semble y avoir des lacunes dans la surveillance post-fermeture des sites d'enfouissement déclassés dans le cadre de l'IGDSPN. Malgré les risques pour l'environnement et la santé humaine, les analyses régulières de la qualité de l'eau et du sol ne sont pas menées de façon uniforme. Par exemple, bien que l'accord de financement conclu avec la Première Nation d'AOK en Ontario énonce que cette dernière doit fournir à SAC des rapports annuels sur la qualité de l'eau provenant des puits d'essai de son site d'enfouissement déclassé, les administrateurs de la communauté n'étaient pas au courant de cette exigence. Les représentants de SAC ont déclaré que l'Initiative finance ce type d'activité de surveillance une fois seulement.

6.1.4 Résultats indirects

Les occasions commerciales liées aux déchets solides ne sont pas entièrement exploitées, notamment l'occasion pour les Premières Nations de transporter leurs déchets vers les sites d'enfouissement municipaux, en raison de certaines politiques régionales de SAC. On a cependant constaté que des entreprises des Premières Nations tiraient directement avantage d'occasions économiques qu'offrent les déchets solides.

Parmi les résultats indirects attendus de l'IGDSPN figure le développement économique durable, et l'Initiative a contribué à certains résultats en ce sens. Par exemple, l'Initiative a aidé indirectement Four Nations Welding, une entreprise qui appartient à un membre de la Nation crie de Samson et qui fabrique des conteneurs de grande capacité pour bon nombre de Premières Nations en Alberta. L'IGDSPN a également accordé du soutien à l'entreprise Kanaskiy Services Ltd. qui appartient à la Première Nation de Swan River et dont la gestion est

assurée par un membre de la Première Nation de Sucker Creek. L'entreprise fournit de l'équipement servant aux activités de recyclage. Dans la Nation crie de Little Red River, dans le nord de l'Alberta, c'est Caribou Mountain, une entreprise de la Première Nation, qui a obtenu le contrat de construction d'une station de transfert des déchets et d'un site d'enfouissement. Dans la Première Nation de Millbrook, en Nouvelle-Écosse, un projet financé dans le cadre de l'Initiative a amené l'entreprise locale G-Man Waste Removal à remporter le contrat de transport des déchets de la communauté, à la faveur de relations et d'une crédibilité rehaussées.

Lorsqu'il est question de développement économique et de gestion des déchets solides, les politiques et pratiques de SAC varient toutefois d'une région à l'autre, et pas toujours au profit des Premières Nations. Un représentant de SAC a déclaré que les Premières Nations en Alberta pouvaient transporter leurs propres déchets, contrairement à celles situées en Ontario. Les Premières Nations en Ontario, notamment la Première Nation d'AOK, aimeraient pouvoir avoir des contrats pour le transport de leurs propres déchets solides plutôt que de devoir retenir les services d'entreprises privées externes. En Saskatchewan, les répondants des Premières Nations ont mentionné qu'ils aimeraient avoir une participation dans les entreprises retenues pour vider les bennes à déchets dans leurs communautés. Selon eux, s'il y avait plus de souplesse dans la mise sur pied de systèmes locaux faisant appel aux employés d'entreprises autochtones locales, les activités de réacheminement seraient plus fructueuses et les communautés y participeraient davantage. Un porte-parole des Premières Nations dans la région de l'Atlantique a convenu qu'il faudrait que des modifications soient apportées aux politiques de SAC pour que les Premières Nations participent davantage et qu'elles tirent davantage parti des occasions économiques que présente la gestion des déchets solides.

Pour surmonter les obstacles qui nuisent à la capacité des Premières Nations d'assurer des services comme le transport des déchets, il faudrait que des modifications soient apportées aux politiques de financement des immobilisations dans les régions comme celles de l'Ontario et de l'Atlantique dans le cadre du Programme d'immobilisations et d'entretien de SAC. Les représentants de SAC ont souligné que les fonds de fonctionnement et d'entretien dans le cadre d'ententes de service de type municipal, en vertu desquelles les déchets solides d'une Première Nation sont enlevés pour être enfouis dans un site municipal, sont soumis aux règles régissant le financement des immobilisations. Ainsi, une Première Nation doit solliciter les soumissions de tierces parties en vue de la prestation de services comme le transport des déchets, puis retenir les services du moins-disant, de sorte qu'un entrepreneur hors réserve peut l'emporter sur un entrepreneur de la réserve. Certaines communautés pourraient se servir de leur propre société de développement économique pour présenter des soumissions afin d'obtenir les contrats de service. Or, toutes les Premières Nations ne sont pas dotées d'une telle entité.

6.2 Pérennité des résultats

Des risques importants menacent la pérennité des résultats de l'IGDSPN, en particulier vu l'absence de formule de financement adéquate pour les coûts de fonctionnement et d'entretien, le peu de surveillance après l'achèvement ou au cours de la durée utile des projets, et le manque de financement pour la surveillance continue des sites d'enfouissement déclassés.

Les représentants de tous les secteurs s'entendent pour dire que la formule de financement inadéquate appliquée pour le fonctionnement et l'entretien des systèmes de gestion des déchets solides est ce qui pose le plus grand risque pour la pérennité des résultats de

l'Initiative. Les personnes interrogées ont affirmé que la gestion des déchets solides devrait être entièrement financée, puisqu'il s'agit d'un service de type municipal qui est essentiel pour les Premières Nations. Un porte-parole de SAC a souligné que la formule de financement actuelle reposant sur l'actif « anéantira tout ce que l'IGDSPN a permis d'accomplir » [TRADUCTION], que la formule ne reflète en rien ce qu'il en coûte réellement pour faire fonctionner un système de gestion des déchets solides, et qu'il est impossible que les Premières Nations arrivent à s'en tirer suivant le régime actuel. Selon une étude menée par un organisme technique autochtone, les municipalités en Ontario consacrent pour la plupart 120 000 \$ par année en moyenne pour assurer le fonctionnement de leurs programmes de gestion des déchets solides. Or, par l'entremise du Programme d'immobilisations et d'entretien et de l'IGDSPN, SAC fournit en moyenne entre 8 000 \$ et 25 000 \$ par année aux Premières Nations en Ontario en fonds de fonctionnement et d'entretien pour appuyer à la fois les programmes de réacheminement et la gestion des sites d'enfouissement. Le financement au titre du fonctionnement et de l'entretien accordé dans le cadre de l'Initiative est supérieur dans d'autres régions, mais cela reste insuffisant selon bon nombre des personnes interrogées dans le cadre de l'évaluation.

Les auteurs d'une étude réalisée en 2017 pour le compte d'Affaires autochtones et du Nord Canada (AANC) ont fait la recommandation suivante : « AANC devrait revoir la formule de financement à la lumière des données récentes et fiables sur les coûts des systèmes de gestion des déchets solides, à mesure qu'elles sont accessibles, et s'inspirer des pratiques de gestion globale des déchets (recyclage et compostage) et des normes dictées par les pratiques exemplaires¹⁴ » [TRADUCTION]. La vérificatrice générale a récemment fait une constatation similaire concernant l'infrastructure d'approvisionnement en eau et de traitement des eaux usées¹⁵. C'est donc dire que la gestion des déchets n'est pas le seul domaine pour lequel la formule de financement de SAC ne convient pas au regard des coûts de fonctionnement et d'entretien.

Selon bon nombre de répondants parmi tous les groupes de parties prenantes, il y aurait lieu que les Premières Nations reçoivent du financement régulier pour la gestion des déchets solides, notamment pour assumer les coûts de fonctionnement et d'entretien, et que ce financement soit établi au moyen de formules semblables à celles utilisées dans le cas des écoles et d'autres biens d'infrastructure, en fonction du nombre d'habitants ou d'un coût moyen convenu. Des Premières Nations et certains conseils tribaux sont prêts à envisager la facturation de frais d'utilisation aux résidents, mais ceux-ci ne couvriraient vraisemblablement qu'une partie des coûts de fonctionnement et d'entretien, et leur faisabilité dépendrait de facteurs tels l'éloignement, la vigueur économique des communautés et les revenus des ménages.

Le peu de surveillance effectuée par le personnel de SAC dans les régions présente également un risque pour la pérennité des résultats de l'Initiative. Certains représentants des Premières Nations en Ontario ont mentionné avoir observé une diminution du nombre de visites effectuées par les fonctionnaires de SAC ces dernières années, et que SAC prenait peu de mesures de suivi une fois un projet terminé. En Alberta, le porte-parole d'une organisation autochtone a mentionné que le bureau régional doit solliciter les commentaires des opérateurs chargés des déchets dans les Premières Nations pour savoir si la gestion des déchets solides se déroule bien et ce qui pourrait être fait pour améliorer les choses. Selon le représentant d'une

¹⁴ Sonnevera international corp., Kelleher International. 2017. *Review of Operations and Maintenance Funding for INAC-Funded Waste-Related Infrastructure and Assets*.

¹⁵ Vérificatrice générale du Canada. 2021. *Rapport 3 — Accès à une eau potable salubre dans les collectivités des Premières Nations* — Services aux Autochtones Canada.

organisation autochtone au Québec, le bureau régional assure un suivi adéquat pour savoir si les projets sont terminés et si l'infrastructure a été construite, mais il prend peu de mesures de suivi pour confirmer que l'infrastructure de gestion des déchets solides est fonctionnelle et donne des résultats. De l'aveu du personnel régional de SAC, il n'y a aucun mécanisme officiel en place pour suivre le degré de succès des initiatives ayant reçu du financement après l'achèvement de chaque projet. Cela renvoie à l'absence de mécanisme de mesure du rendement.

Comme il en a déjà été question, le manque de financement pour la surveillance continue des sites d'enfouissement déclassés est une autre lacune importante de l'Initiative selon le personnel du bureau régional de SAC en Ontario. La formule de financement actuelle des coûts de fonctionnement et d'entretien peut seulement servir à financer les sites d'enfouissement et décharges existants. Un représentant de SAC a mentionné que l'IGDSPN ne peut servir à financer la surveillance des sites contaminés, sauf si ceux-ci sont considérés comme des décharges et s'ils ne sont pas admissibles à du financement dans le cadre du Programme des sites contaminés.

6.3 Efficacité des relations

Pour la plupart, les relations entre les différentes parties prenantes sont efficaces. En particulier, les organisations techniques autochtones et les conseils tribaux ont des relations efficaces avec les Premières Nations qu'ils servent. L'administration centrale et les bureaux régionaux de SAC collaborent bien entre eux dans le cadre de la prestation de programmes. Les relations entre les parties prenantes autochtones et certains bureaux régionaux pourraient être améliorées. Le rôle du Comité consultatif national pourrait être plus clair, et le savoir-faire de ses membres pourrait être mis à contribution davantage. Les relations entre les Premières Nations et les municipalités adjacentes sont très inégales d'un bout à l'autre du pays.

Les études de cas et les entrevues ont révélé que les Premières Nations sont bien servies par les organisations techniques autochtones et les conseils tribaux, qui leur offrent du soutien, des conseils techniques et de la formation. Les coordonnateurs des déchets solides financés au sein des conseils tribaux jouent un rôle crucial, en particulier dans le cas des Premières Nations de petite taille, dont la capacité est moindre. La formation et le soutien fournis par l'entremise d'organismes tels que le Centre autochtone de ressources environnementales, au Manitoba, ont aidé bon nombre de Premières Nations à présenter des demandes de financement pour des projets de gestion des déchets solides et également à mettre en œuvre ces projets. La mise en commun des connaissances a été favorisée par les forums et colloques annuels organisés sur le thème de la gestion des déchets solides par l'Institut de développement durable, au Québec, et par le GCST, en Alberta, et également par des publications comme le bulletin *Merganser* de l'IZWTAG, en Colombie-Britannique, qui rend compte des programmes de gestion des déchets solides des Premières Nations dans la province.

Les relations entre l'administration centrale et les bureaux régionaux de SAC ont été efficaces le moment venu de planifier la distribution annuelle des fonds de l'IGDSPN à chacune des régions et de collaborer pour déployer l'Initiative sur le terrain. Globalement, les relations entre les bureaux régionaux de SAC et les Premières Nations sont également efficaces. Le cas échéant, l'insatisfaction des parties prenantes autochtones a trait à des problèmes abordés ailleurs dans le présent rapport, notamment les délais d'approbation des projets, le manque de clarté des processus d'approbation et des décisions liées au financement, et le fait de devoir

traiter à la fois avec les fonctionnaires de la Direction de l'environnement et ceux qui sont responsables des infrastructures communautaires ou du financement des immobilisations.

Selon un représentant de SAC, on a fait appel au Comité d'administration national de l'IGDSPN pour communiquer les résultats de l'Initiative, discuter des critères d'admissibilité et tenir des consultations sur les lacunes éventuelles. Cette personne a aussi dit qu'il y avait de l'incertitude quant au rôle exact du comité. En entrevue, des membres du Comité d'administration national ont convenu que le rôle de ce dernier n'était pas clairement défini, citant en exemple des réunions au cours desquelles il y avait eu plusieurs présentations, mais peu d'occasions de discuter ou de formuler des conseils techniques. Une personne interviewée a mentionné un cas où les membres avaient été informés « une fois un projet mis en œuvre, pas pour nous demander nos commentaires, mais pour nous dire ce qui avait été fait et les sommes qui avaient été dépensées » [TRADUCTION]. Des comités consultatifs régionaux ont été mis sur pied pour fournir de l'information régionale au Comité d'administration national. Cela a fonctionné dans certaines régions, mais un porte-parole de SAC a affirmé que certains comités n'avaient jamais vu le jour.

Parmi les relations importantes figure celle qu'ont les Premières Nations avec leurs municipalités voisines qui ont des sites d'enfouissement et avec lesquelles elles souhaiteraient conclure des ententes de services de type municipal (ESTM) en vue d'y amener leurs déchets solides. L'efficacité de ces relations n'est pas la même selon l'endroit où l'on se trouve au Canada. Bon nombre de Premières Nations ont noué de bonnes relations et négocient des ESTM concernant les déchets solides, entre autres la communauté de Kitcisakik avec la municipalité régionale de la Vallée-de-l'Or, au Québec. Dans d'autres régions, toutefois, certaines municipalités sont moins enclines à collaborer pour la gestion des déchets solides. Dans certains cas, les représentants municipaux ont eu des attitudes et comportements ouvertement racistes, selon un répondant de SAC.

Au Manitoba, province qui est en train d'adopter le modèle des sites d'enfouissement régionaux, des efforts considérables ont été déployés au cours de la première phase de l'IGDSPN pour accroître l'accès des Premières Nations à ces sites. Or, aucune nouvelle ESTM n'a été conclue entre les Premières Nations et les municipalités. En Ontario, bon nombre de municipalités sont réticentes à conclure des ESTM, craignant de manquer de place pour leurs propres déchets vu les longs délais d'approbation de nouveaux sites d'enfouissement dans la province. Le personnel du bureau régional de SAC collabore étroitement avec les Premières Nations pour les aider à négocier des ESTM.

Tous ne voient pas du même œil l'importance qui devrait être accordée à la conclusion d'ESTM dans le cadre de l'IGDSPN. Selon un expert en la matière, ces ententes sont incontournables pour améliorer la gestion des déchets solides dans les Premières Nations, et ce genre de collaboration avec les municipalités voisines peut être un facteur de réconciliation. À l'opposé, une organisation autochtone a dit être d'avis que l'Initiative accorde trop d'importance aux ESTM, aux postes de transfert et à la collaboration avec les municipalités, et pas assez au soutien à accorder aux Premières Nations pour leur permettre de trouver des méthodes novatrices de recyclage et de réacheminement.

6.4 Efficacité de la gestion

SAC a accordé des fonds à l'appui des projets de gestion des déchets solides dans toutes les régions. Cela dit, il y aurait lieu d'apporter des améliorations pour que les investissements soient davantage en adéquation avec les biens et les besoins des communautés et également pour mettre en œuvre l'ACS, mesurer le rendement, rationaliser le financement et assurer la coordination interne entre les différents secteurs qui interviennent dans la mise en œuvre du programme.

6.4.1 Aspects pour lesquels la mise en œuvre de l'IGDSPN est efficace

Comme il est mentionné dans la section 5.2 (Portée de l'Initiative), les gestionnaires de l'administration centrale et des bureaux régionaux de SAC ont été efficaces pour faire connaître l'IGDSPN. Des centaines de communautés des Premières Nations ont demandé et reçu du financement, et d'autres fonds prévus au titre de l'Initiative ont été versés aux conseils tribaux et aux organisations techniques autochtones qui jouent un rôle de soutien auprès des Premières Nations. Les bureaux régionaux ont créé un plan pour établir l'ordre de priorité des sites contaminés d'une année à l'autre, s'appuyant pour ce faire sur le Système national de classification des lieux contaminés. Dans le cadre de l'Initiative, un outil de classement par ordre de priorité a également été créé pour deux types de grands projets d'immobilisations, à savoir la construction de nouveaux sites d'enfouissement et postes de transfert, d'une part, et la modernisation de sites d'enfouissement et de postes de transfert existants, d'autre part.

Somme toute, la prestation régionale de l'Initiative a bien fonctionné, car les bureaux régionaux ont des contacts directs avec les Premières Nations et les organisations autochtones dans leur région. Les bureaux régionaux disposent de la souplesse voulue pour répondre aux besoins divers des Premières Nations à mesure qu'ils se présentent, qu'il s'agisse de la nécessité de fermer une décharge en Ontario ou de financer la démolition des vestiges d'un pensionnat au Yukon. Les représentants d'organisations autochtones au Québec, au Manitoba et en Colombie-Britannique ont salué la souplesse de l'IGDSPN. Le porte-parole d'une organisation a souligné que l'Initiative permet d'apporter des changements en réponse aux événements imprévus et qu'elle facilite l'accès au programme et la reddition de comptes. Le représentant d'une autre organisation a salué le fait qu'il est possible de déplacer les fonds entre différentes catégories.

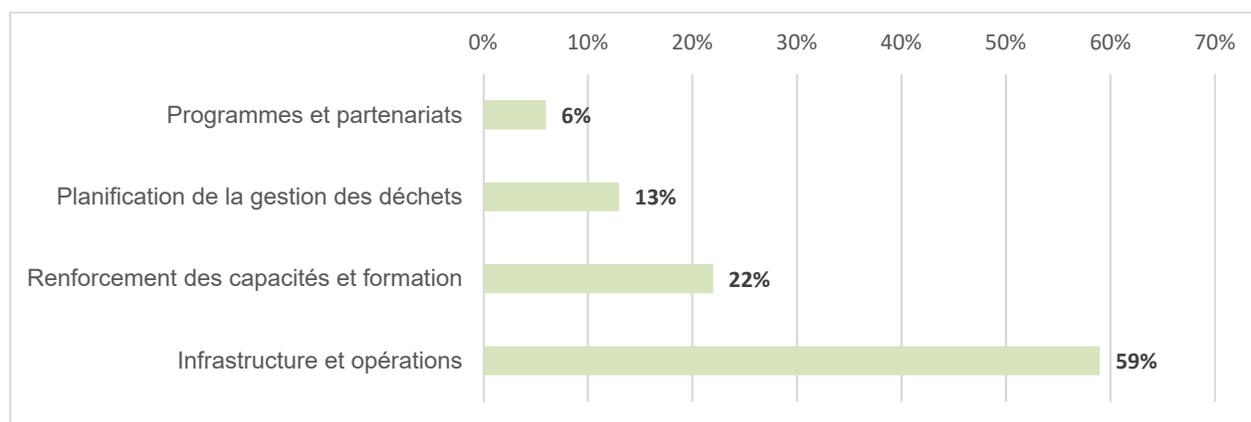
Les gestionnaires de l'Initiative utilisent le Système intégré de gestion des immobilisations et la base de données sur les projets de la Direction générale de la gestion de l'environnement pour faire le suivi des dépenses de chacune des Premières Nations ou organisations en matière de gestion des déchets solides, et bien d'autres variables. En septembre 2020, 320,5 millions des 408,9 millions de dollars de fonds confirmés avaient été investis par l'entremise de l'IGDSPN pour appuyer 955 projets. Selon les gestionnaires de programme, les 88,4 millions de dollars restants étaient en voie d'être dépensés avant le 31 mars 2021, date de fin de la première période de cinq ans de l'Initiative.

Les responsables de l'évaluation à SAC ont analysé les données administratives en date du 30 avril 2020 afin de connaître la répartition des investissements parmi les différents types de projets. Au moyen de données reçues de l'équipe responsable de la gestion de l'environnement à l'administration centrale de SAC pour 16 catégories de projets distinctes, l'équipe responsable de l'évaluation a attribué des codes aux projets puis les a classés en quatre catégories : renforcement des capacités et formation, infrastructure et opérations, programmes et

partenariats, et planification de la gestion des déchets (voir l'annexe 2 pour des descriptions détaillées des quatre catégories de projets).

Comme l'illustre la figure 1, près de 60 % des projets appartiennent à la catégorie de l'infrastructure et des opérations. Vient ensuite la catégorie du renforcement des capacités et de la formation, dans laquelle la majorité des projets (57 %) ont été réalisés au Québec. Treize pour cent des projets appartiennent à la catégorie de la planification de la gestion des déchets, et seulement 6 % tombent dans celle des programmes et des partenariats. Dans ces deux dernières catégories, les projets ont été plus nombreux en Ontario que dans toute autre région.

Figure 1 : Projets de l'IGDSPN, par catégorie, 2016-2020



Source : Données relatives à l'administration de l'IGDSPN

6.4.2 Obstacles à l'efficacité de la gestion

Des problèmes récurrents ont empêché la réalisation des résultats ultimes de l'IGDSPN. Ces problèmes sont l'absence d'évaluation exhaustive des besoins et d'intégration de l'ACS Plus, la complexité du processus de dépôt des demandes, et les lenteurs dans l'attribution du financement, attribuables en partie à des décalages entre les secteurs. Parmi les facteurs ayant contribué à ces problèmes figurent l'absence de normes, politiques et méthodes uniformes pour l'ensemble des régions et également l'absence de modèle logique fonctionnel et d'intégration des agents en santé environnementale et publique.

Évaluation des besoins

Chaque région a adopté une démarche différente pour évaluer les besoins en matière de gestion des déchets solides dans les Premières Nations et pour déterminer là où les investissements devraient être faits. Le bureau régional de la Colombie-Britannique de SAC a fait reposer ses décisions de financement sur les priorités et les besoins des Premières Nations et également sur les ordonnances d'exécution provinciales, dans le but de mettre en place des systèmes de gestion des déchets solides locaux et fonctionnels, y compris pour ce qui est de l'infrastructure, des ressources humaines et de la gouvernance. Pour orienter ses décisions de financement, le bureau régional du Québec s'est servi d'un portrait des activités de gestion des déchets solides dans les Premières Nations dressé en 2016 par les Premières Nations du Québec et l'Institut de développement durable des Premières Nations du Québec et du Labrador. Le bureau régional de l'Alberta a quant à lui fait une évaluation des besoins à

l'échelle de la province et créé son propre système de classement, suivant lequel plus de points sont accordés aux Premières Nations ayant les besoins les plus criants.

L'évaluation des besoins propres aux différentes régions était une étape nécessaire, sauf qu'il n'y a jamais eu d'évaluation nationale exhaustive des besoins tenant compte du profil des communautés et de la participation communautaire. Il serait bon pour le Ministère d'établir un critère national normalisé pour cerner les besoins les plus grands et ainsi établir un ordre de priorité entre les régions et au sein de celles-ci au regard des investissements. Conjuguées, la réalisation d'un inventaire des profils communautaires en matière de gestion des déchets et l'application de critères tenant compte du risque permettraient aux gestionnaires de comparer, par exemple, les besoins des communautés éloignées devant éventuellement composer avec des déchets dangereux et ceux d'autres communautés dont les besoins sont peut-être moins urgents. Le personnel de SAC et les experts en la matière étaient d'accord pour dire que dans la cadre d'une IGDSPN renouvelée, il faudrait que la priorité soit plus systématiquement accordée aux communautés dont les besoins sont les plus grands. Par ailleurs, une méthode d'évaluation pourrait être établie en concertation avec les organisations autochtones.

Absence de procédures et politiques standard

L'absence de procédures et politiques standard a donné une certaine marge de manœuvre aux bureaux régionaux de prendre les décisions le temps venu, mais elle a aussi donné lieu à des différences entre les régions pour ce qui est de l'évaluation des besoins et de l'attribution du financement. Par exemple, le financement au titre des coûts de fonctionnement et d'entretien a été alloué différemment selon la région (il n'en reste pas moins que de l'avis de tous, ce financement n'est pas suffisant). Certains bureaux régionaux ont accordé du financement pour la fermeture d'anciens sites d'enfouissement, d'autres non. Dans certaines régions, les porte-parole des Premières Nations ont déploré ce qu'ils ont décrit comme un manque de clarté et de transparence dans l'attribution du financement.

Obstacles liés au processus de financement

Tout en convenant qu'il est raisonnable d'avoir à présenter une demande de financement en vue de projets d'infrastructure, les représentants des Premières Nations et des organisations techniques autochtones sont d'avis que le processus de demande est trop complexe, qu'il comporte des étapes inutiles et que les délais d'approbation sont trop longs. Selon eux, le processus de présentation de propositions est un lourd fardeau pour les petites communautés qui ont peu de personnel et pour celles qui ne sont pas affiliées à un conseil tribal. Le représentant d'un conseil tribal a souligné qu'il est plus difficile de mettre sur pied un projet d'infrastructure qu'un projet de planification ou de sensibilisation. Selon cette personne, « [p]our certains projets, même très petits, on me renvoyait sans cesse à quelqu'un d'autre et il fallait des mois pour amorcer les choses et obtenir du financement » [TRADUCTION]. Le porte-parole d'un organisme technique a mentionné que les Premières Nations ont trop d'étapes à franchir pour arriver à s'y retrouver dans le processus. Cette personne propose un processus simplifié qui, par exemple, permettrait à une Première Nation de réunir sous une seule demande l'étude de faisabilité et le plan de gestion des déchets solides, qui sont similaires.

Parmi les facteurs qui compliquent et rallongent le processus de demande, mentionnons que les Premières Nations et les organisations autochtones doivent traiter avec les fonctionnaires de plusieurs directions ou directions générales. Au sein de SAC, la Direction de l'environnement et le Secteur des infrastructures communautaires ne relèvent pas des mêmes sous-ministres adjoints et n'ont pas les mêmes priorités et plans de travail. Il peut arriver que le financement d'un projet de gestion des déchets solides provienne d'une direction générale autre que celle qui doit prendre la décision de l'approuver.

Les répondants ont affirmé que les décalages entre les différents secteurs de SAC ont entraîné de longs délais d'approbation de projets d'infrastructure. Le répondant d'un bureau régional de SAC a affirmé qu'en raison du temps écoulé jusqu'à la réception des fonds, il arrive qu'une Première Nation doive absorber des dépenses de projet, de sorte qu'elle risque de se retrouver en difficulté si elle doit pour ce faire puiser des fonds dans son budget de fonctionnement général. À l'administration centrale de SAC, les gestionnaires de la Direction de l'environnement sont au courant de ces préoccupations et sont prêts à se pencher sur les relations internes. Ils affirment avoir pour objectif de parvenir à offrir un service à guichet unique pour l'IGDSPN, de sorte que les demandeurs n'aient pas à traiter avec une multitude de fonctionnaires de SAC. Un répondant de SAC souhaiterait voir une meilleure coordination entre le Secteur des terres et du développement économique et celui des infrastructures communautaires, afin d'éliminer les problèmes vécus par les demandeurs qui tentent d'obtenir du financement pour un projet. Le bureau régional du Québec de SAC a déplacé l'équipe chargée de l'environnement afin qu'elle fasse partie du Secteur de l'infrastructure communautaire. Ainsi, l'équipe responsable de l'environnement continue de gérer l'IGDSPN pour la région, tout en ayant un nouveau lien avec les ingénieurs du Secteur des infrastructures communautaires. Les deux groupes relèvent désormais du même directeur.

Absence de mesure du rendement

Un modèle logique a été élaboré pour l'IGDSPN pendant la troisième année de la mise en œuvre, mais l'étape suivante que constitue la mise sur pied d'un système de mesure du rendement assorti d'indicateurs pour mesurer les progrès réalisés en vue de l'atteinte des résultats n'a jamais été menée à bien. Les rapports réalisés par les gestionnaires de l'Initiative à la Direction générale de la gestion de l'environnement sont basés sur les données de gestion et détaillent essentiellement le suivi des intrants et des extrants. Les gestionnaires récoltent des données financières et relatives aux projets à propos de chacun des éléments sur lesquels il est nécessaire de faire des rapports quant aux cibles du Conseil du Trésor, et produisent des rapports trimestriels sur chacun des projets en cours. L'absence d'une mesure de rendement signifie qu'il n'existe aucune base de référence quant à l'état des systèmes de gestion des déchets solides dans les communautés autochtones. Même si les gestionnaires peuvent voir là où l'argent a été investi, ils ne sont pas en mesure d'expliquer précisément la manière dont ces investissements ont permis d'améliorer la gestion des déchets solides. SAC doit être capable de décrire avec précision l'état de la gestion des déchets solides chez les Premières Nations du pays ainsi que les résultats des projets (p. ex. le nombre de tonnes de déchets qui n'ont pas abouti dans des sites d'enfouissement des Premières Nations). L'implantation d'un système de mesure du rendement offrirait la possibilité de dresser, et de mettre à jour régulièrement, les profils communautaires en matière de gestion des déchets dans le cadre du renouvellement du financement du programme.

Absence d'une ACS Plus

Tel qu'expliqué dans la section 5.4, SAC n'a pas mené d'ACS Plus sur l'IGDSPN. Il est important que l'Initiative utilise cet outil d'analyse pour ses programmes futurs et encourage les partenaires et les communautés autochtones à utiliser les aide-mémoire et les outils de l'ACS Plus dans le cadre de leurs projets.

Rôle des agents de santé environnementale et publique de la DGSPNI

Les agents de santé environnementale et publique (ASEP) de la DGSPNI de SAC ont un rôle à jouer dans l'IGDSPN. Ils inspectent les installations de gestion des déchets solides dans les communautés autochtones (y compris les stations de transfert ainsi que les lieux d'enfouissement techniques et sanitaires), et offrent des conseils au chef, au conseil et aux opérateurs des installations sur les manières de parer à des risques à la santé publique.

L'inspection des installations de gestion des déchets solides n'est que l'un des huit axes de prestation de services qui composent le mandat des ASEP. Les employés de SAC qui ont été interviewés ont dit qu'en raison d'un manque de temps et de ressources humaines, les ASEP ont dû prioriser certaines responsabilités comme l'inspection des réseaux d'alimentation en eau et de traitement des eaux usées, des installations alimentaires, des restaurants, des écoles et des garderies ainsi que la lutte contre les maladies, et accorder moins d'attention à la question des déchets solides. Certains répondants de SAC ont ajouté qu'avant la pandémie de COVID-19, il manquait déjà 54 agents à l'effectif normal, qui est de plus de 100 ASEP. Ils ont dit que les données de la DGSPNI montrent qu'environ la moitié des installations de gestion des déchets solides ont été inspectées en 2017-2018.

Les ASEP sont rarement au fait des projets de gestion des déchets solides qui seront financés; toutefois, cela varie selon les régions. En Alberta, les ASEP participent au processus de financement et de prise de décisions. Les ASEP d'autres régions, comme le Manitoba, ne voient pas les propositions faites dans le cadre de l'IGDSPN ou les projets qui reçoivent du financement. Un porte-parole de la DGSPNI a dit que le personnel régional du Secteur des terres et du développement économique devrait être encouragé à consulter les gestionnaires régionaux de la santé environnementale et publique.

6.5 Cadre de réglementation

Des lacunes dans les règlements fédéraux, comme un manque de clarté ou l'absence de pratiques, de permis d'approbation et de responsable de l'application, continuent d'entraver l'amélioration de la gestion des déchets solides chez les Premières Nations. SAC, en collaboration avec Environnement et Changement climatique Canada, devra continuer de travailler à la mise à jour et à la révision des règlements.

La vérificatrice générale du Canada rapportait, en 2009, que « selon le règlement d'application de la *Loi sur les Indiens*, si une personne veut tenir un dépotoir d'ordures ou brûler des déchets dans une réserve, elle doit obtenir un permis d'Affaires indiennes et du Nord Canada, et le Ministère en a accordé relativement peu. Il n'est pas en mesure de faire des inspections, de s'assurer que le règlement est respecté et d'agir s'il ne l'est pas. Par conséquent, les déchets s'accumulent souvent ailleurs que dans des dépotoirs ayant un permis, et les effets sur les sources d'eau potable et la qualité de l'air ne sont pas surveillés ¹⁶ ». Les conclusions de cette évaluation montrent que les conditions n'ont pratiquement pas évolué entre 2009 et 2021.

La plupart des études de cas qui ont été menées dans le cadre de l'évaluation ont démontré que l'absence de règlements fédéraux adéquats en lien avec la gestion des déchets solides dans les réserves favorisait les décharges illégales dans plusieurs communautés autochtones. Même dans les communautés qui ont instauré leurs propres règlements afin d'endiguer les décharges illégales, l'application des règlements se révèle parfois difficile et coûteuse. Des représentants du bureau régional de SAC en Ontario ont rapporté que les Premières Nations qui mettaient en œuvre leurs propres règlements pour gérer la pollution engendrée par les déchets solides dans les réserves ne disposaient pas des moyens nécessaires pour imposer des frais aux tierces parties qui les enfreignent, pour faire de la surveillance et pour faire

¹⁶ Vérificatrice générale du Canada. 2009. Rapport de l'automne : Chapitre 6 – La gestion des terres et la protection de l'environnement dans les réserves.

appliquer les règlements. Une Première Nation a découvert qu'en vertu de la *Loi sur les Indiens*, l'amende maximale qui pouvait être imposée pour les décharges illégales était de 100 \$.

Le manque de réglementation signifie également que l'IGDSPN ne prévoit pas de norme claire quant à la construction de nouvelles infrastructures dans les réserves. Un employé du bureau régional de l'Alberta a dit que son bureau faisait généralement appliquer les règlements provinciaux, à moins que le financement ne le leur permette pas. Dans son rapport de 2009, la vérificatrice générale a déclaré qu'environ 200 Premières Nations de la Colombie-Britannique, de la Saskatchewan et de l'Ontario auraient dû se voir accorder un permis de décharge par AINC, mais que cela n'avait pas été fait. Elle a aussi découvert que seulement 14 permis (tous en Saskatchewan) avaient été délivrés en vertu du *Règlement sur la destruction des déchets dans les réserves indiennes*¹⁷. Cette situation se perpétue : les bureaux régionaux de SAC ne délivrent généralement pas de permis, et la région de la Saskatchewan est la seule région qui continue d'utiliser un système de permis et d'obligations contractuelles dans le cadre de la gestion des déchets solides dans les réserves. Un représentant de ce bureau a dit que les contrôles réglementaires du Ministère pourraient potentiellement être utilisés dans d'autres régions.

Dans certains cas, les bureaux régionaux de SAC ont approuvé l'emplacement choisi pour les installations de gestion des déchets solides; par exemple, à l'extérieur des réserves (où ce sont les règlements provinciaux qui s'appliquent). Dans le nord de la Colombie-Britannique, le bureau régional du Yukon a appuyé la proposition qui visait à construire une station de transfert afin de desservir une Première Nation. Cette approche a également été utilisée en Saskatchewan. Quand les installations de gestion des déchets solides d'une Première Nation situées sur les terres de la Couronne en Saskatchewan se révèlent non conformes, les autorités provinciales vont tout d'abord souligner les infractions commises, mais recourent parfois à des mesures coercitives comme l'annulation des permis d'exploitation ou encore des accusations d'infractions punissables par procédure sommaire. Elles ne répondent pas aux manquements par de l'éducation ou de la formation.

La *Loi sur la gestion des terres des premières nations* permet aux Premières Nations signataires (c'est-à-dire plus de 150 d'entre elles) de rédiger et de promulguer leurs propres codes fonciers, à partir desquels elles peuvent élaborer des règlements en lien avec la gestion des déchets solides. Cependant, la planification et la mise en œuvre d'un régime en vertu de la *Loi* requièrent un financement considérable, des ressources attirées, de la formation et des connaissances techniques.

SAC a travaillé de pair avec Environnement et Changement climatique Canada à l'élaboration d'une approche qui vise à combler les lacunes dans la réglementation en matière de protection de l'environnement. En 2020-2021, l'Initiative a alloué 1 M\$ aux travaux sur cette question, ce qui inclut du soutien aux organisations autochtones pour qu'elles puissent entamer des discussions sur les lacunes dans la réglementation en matière d'environnement et élaborer des propositions de solutions.

¹⁷ Vérificatrice générale du Canada. 2009. Rapport de l'automne : Chapitre 6 – La gestion des terres et la protection de l'environnement dans les réserves.

7. Constatations : efficience

7.1 Modèle de financement

Le modèle utilisé actuellement dans le cadre de l'IGDSPN, qui est fondé sur les propositions, est approprié pour les composantes associées aux grandes immobilisations de l'IGDSPN. Des mécanismes de financement à long terme, comme une subvention de 10 ans ou un financement de base, seraient plus avantageux pour d'autres composantes.

Les personnes interviewées dans le cadre de cette évaluation conviennent à l'unanimité que le modèle fondé sur les propositions pour les demandes de projets est adéquat et qu'il avait bien fonctionné pour les dépenses majeures dans les infrastructures et les immobilisations, comme la désaffectation de sites d'enfouissement, la construction de nouvelles installations (p. ex. stations de transfert des déchets) et l'achat d'équipement coûteux (p. ex. camions à ordures). Toutefois, de nombreuses personnes ont mentionné que la mise en œuvre du modèle fondé sur les propositions pourrait être améliorée. Certains membres du personnel des bureaux régionaux de SAC ont exprimé leurs préoccupations quant au moment tardif de l'affectation annuelle des enveloppes budgétaires régionales destinées à l'infrastructure. Une solution à ce problème serait d'octroyer le financement relatif à l'infrastructure des Premières Nations pour plus d'une année, ce qui permettrait l'élaboration d'un calendrier raisonnable pour des projets de grande envergure ou divisés en plusieurs phases.

La plupart des organisations autochtones et bien des membres du personnel de SAC considèrent que des subventions de 10 ans ou un financement de base seraient plus appropriés pour les autres composantes de la gestion des déchets solides; ces dernières devraient être considérées comme des aspects courants de la gestion des déchets solides et ne devraient pas faire l'objet de propositions répétées. Ces composantes comprennent notamment les coûts de fonctionnement et d'entretien, la planification, le développement de la capacité, ainsi que la participation et l'éducation des communautés. Le porte-parole d'une organisation technique autochtone a dit qu'un financement de base ou une subvention à long terme seraient de meilleures manières de financer le programme, puisqu'elles permettraient aux communautés d'investir de manière à répondre à leurs besoins au moment où elles le souhaitent. Un représentant de SAC a affirmé que cette approche permettrait aux Premières Nations de renforcer leurs capacités et leur autonomie. Un financement stable à long terme donnerait les ressources à plus de Premières Nations et de conseils tribaux pour embaucher un coordonnateur des déchets solides, ce qui apporterait de la stabilité au programme malgré les changements de leadership fréquents au sein des communautés. Un répondant membre d'un conseil tribal a dit qu'un financement à long terme permettrait à son organisation d'embaucher un coordonnateur des déchets solides qui ferait preuve d'initiative dans l'élaboration de projets et de plans de formations ainsi que dans l'examen des moyens à la disposition des Premières Nations pour économiser de l'argent ou en gagner. SAC se prépare à accorder plus de financements globaux et de subventions de 10 ans. Cette approche devrait continuer d'être employée pour les Premières Nations admissibles aux ententes de financement à long terme.

8. Constatations : autres enjeux

8.1 Transfert de services

Même si le transfert des services liés à la gestion des déchets solides est un objectif primordial du Ministère et qu'il fait partie intégrante de l'IGDSPN, peu de travail concret a été réalisé en ce sens. Des efforts supplémentaires devront être consacrés à la mise en place des conditions favorables nécessaires.

Dans le document de base de l'IGDSPN, publié en 2016, on anticipait l'instauration d'une approche graduelle de décentralisation (c'est-à-dire du transfert des services), dans laquelle les Premières Nations seraient entièrement responsables de la mise en œuvre des infrastructures d'ici trois à dix ans. On y explique aussi que l'objectif final de l'Initiative est d'appuyer l'autodétermination des Premières Nations en transférant les responsabilités en matière de gestion des déchets solides du gouvernement aux Premières Nations. Cette approche prévoit un financement durant les trois premières années pour que les besoins criants soient comblés pendant que des options de réformes sont élaborées conjointement avec les Premières Nations. Celles-ci pourraient ensuite être mises en œuvre au cours des années quatre à dix. Il faudrait tout d'abord amener les systèmes de traitement des déchets solides à un niveau acceptable, ce qui nécessiterait un investissement sur dix ans largement supérieur à celui qui est prévu.

Afin de favoriser l'atteinte de l'objectif en matière de transfert de services, le programme doit satisfaire les conditions suivantes : (1) création et mise en œuvre de centres, d'institutions, d'autorités et d'autres regroupements dirigés par les Premières Nations; (2) suppression des obstacles au financement; (3) soutien garanti au fonctionnement, à l'entretien et aux immobilisations de petite taille; (4) si possible, offre d'incitatifs à l'utilisation des ententes de services. Dans le document de base, on prévoyait que l'Initiative nécessiterait une contribution importante du personnel du Ministère au cours des premières années, soit près de 14 équivalents temps plein (ETP) par année durant trois ans, afin d'harmoniser les ressources avec la hausse des investissements et la complexité des projets. Ce plan prévoit que des ETP fédéraux soient transférés dans les organisations autochtones à mesure que la capacité de celles-ci et des communautés autochtones augmente. Cela diminue les besoins du Ministère en matière de financement du fonctionnement et de l'entretien, et accroît le besoin de subventions et de contributions.

Dans son plan ministériel de 2019-2020, SAC déclare qu'un des résultats prévus est que les communautés autochtones contrôlent la conception, la prestation et la gestion des services¹⁸. Dans ce plan, SAC s'engage à soutenir les communautés et les organisations autochtones dans l'exercice leur compétence en ce qui concerne la conception, la prestation et la gestion des services, et souligne que ce résultat va dans le sens de la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones et des appels à l'action de la Commission de vérité et réconciliation¹⁹.

La plupart des représentants de SAC avaient peu de choses à dire au sujet des transferts de services. Un des répondants a reconnu que tous les programmes du Ministère devraient mettre sur pied un plan afin de transférer la prestation des programmes aux partenaires autochtones, mais a souligné que la mise en œuvre d'un plan de transfert rigoureux prend du temps et

¹⁸ SAC. 2019. Plan ministériel 2019-2020.

¹⁹ *Ibid.*

nécessite des consultations avec les partenaires. Dans une présentation en 2019, les responsables de l'IGDSPN ont déclaré qu'ils exploraient de nouveaux modèles de financement afin de transférer les fonctions du bureau régional à des organisations autochtones et qu'ils évaluaient de nouvelles approches institutionnelles, comme les autorités régionales autochtones en matière de gestion des déchets²⁰. Lors de la première phase de l'IGDSPN, SAC a délégué les responsabilités relatives à la prestation de services éducatifs et au programme de détournement des déchets à la CMM (pour huit Premières Nations de la région de l'Atlantique) et au Centre de ressources sur la gestion des terres des Premières Nations (qui a coordonné plus de 40 projets relatifs aux déchets solides dans plusieurs régions du Canada). Même si la CMM s'est révélée efficace dans la région de l'Atlantique, elle aurait besoin de renforcer sa capacité afin d'être en mesure de gérer et de mener à bien des projets d'infrastructure. Sa capacité de mise au point technique (approbation de plans, inspection d'infrastructures, etc.) gagnerait notamment à être améliorée.

Les communautés et les organisations techniques autochtones ont réagi de différentes manières à l'idée d'un transfert de services. Certains répondants ont fait part de leurs réserves; il est déjà arrivé, par le passé, que le transfert des services soit fait en l'absence des ressources adéquates. D'autres représentants des communautés et des organisations techniques autochtones souhaitent voir un passage à l'action plus important. Selon le représentant d'une organisation autochtone nationale, le budget investi au début de l'Initiative pour la dotation à SAC (Secteur des terres et du développement économique) aurait plutôt dû être versé aux organisations autochtones régionales afin qu'elles puissent renforcer leurs capacités, ce qui aurait constitué une étape logique du processus de transfert des services. Tous les répondants autochtones ont affirmé qu'un travail considérable devrait être accompli par le Ministère afin de créer les conditions favorables nécessaires pour que le transfert des services puisse s'effectuer, notamment :

- **Un financement durable et fiable** : les organisations autochtones de plusieurs régions ont souligné qu'un transfert efficace des services nécessitait un financement durable, prévisible et fiable.
- **Le renforcement de la capacité d'exécution des organisations techniques autochtones et des conseils tribaux** : de nombreuses organisations techniques autochtones et de nombreux conseils tribaux ont subi des coupes budgétaires au cours des dernières années. Ils ont besoin de retrouver leur capacité technique, particulièrement en ce qui a trait à la gestion des déchets solides.
- **Des éclaircissements quant à l'administration de l'IGDSPN** : des représentants d'organisations techniques ont mentionné leur désir de mieux comprendre comment l'IGDSPN est gérée, notamment les procédures internes qui la régissent et la manière dont les décisions de financement sont prises, afin de pouvoir assumer les responsabilités relatives à la gestion des déchets solides.
- **L'élaboration d'un champ de réglementation et de politique favorable** : plusieurs questions de compétence et de politique doivent être résolues avant de pouvoir discuter du transfert de services, comme les dispositions de la *Loi sur les Indiens*, le Régime de gestion des terres des Premières Nations et les ententes sur l'autonomie gouvernementale. Les répondants de SAC ont mentionné que l'IGDSPN n'exerçait qu'un contrôle limité sur

²⁰ Initiative de gestion des déchets solides des Premières Nations – IGDSPN 101, Secteur des terres et du développement économique, 24 avril 2019. Présentation PowerPoint.

certaines aspects du programme étant donné qu'elle fait appel aux autorisations de financement d'autres programmes. Par exemple, les responsables de l'Initiative ne peuvent pas prendre de décisions quant à la prestation de services en lien avec les fonds dépensés dans le processus d'infrastructure, puisque c'est le programme de gestion du financement des immobilisations qui détient l'autorité en la matière.

8.2 Pratiques exemplaires

Des leçons et des pratiques prometteuses sont ressorties de la mise en œuvre de l'IGDSPN et de la revue de la littérature, et devraient être prises en considération ou appliquées à plus grande échelle lors de la prochaine phase de l'Initiative.

La planification communautaire est un moyen inclusif et efficace pour déceler les besoins et dégager des solutions en matière de gestion des déchets solides : fort de presque 10 ans de collaboration avec les Premières Nations sur la question de la gestion des déchets solides, le bureau régional de la Colombie-Britannique a mis sur pied une pratique prometteuse qui cadre avec la Stratégie nationale de développement communautaire autochtone²¹. Ses décisions en matière de financement se basent sur les besoins et les priorités des Premières Nations ainsi que sur les ordonnances d'exécution provinciales afin de mettre sur pied des systèmes de gestion des déchets solides fonctionnels et administrés localement qui comprennent des infrastructures, des ressources humaines et une forme de gouvernance. Une équipe formée d'employés de SAC, d'un planificateur communautaire et d'un ingénieur a travaillé de pair à la mise en œuvre de projets avec des groupes de travail communautaires sur la gestion des déchets solides. Dans ce cas, le processus de planification a ratissé plus large qu'une consultation et a favorisé l'engagement des groupes de parties prenantes à l'échelle des communautés autochtones.

Une gestion efficace des déchets solides repose sur une bonne communication et une éducation continue pour les membres des communautés autochtones : selon un répondant de SAC, un thème récurrent dans les réunions du CCN était la nécessité d'améliorer la communication et la promotion de l'Initiative au sein des communautés. Les programmes ont remporté plus de succès dans les communautés où des trousseaux d'outils et d'éducation et des formations étaient offerts et où la communication était adéquate; par exemple, l'Institut de développement durable, situé au Québec, a produit des vidéos et un cahier d'exercices sur les déchets solides, le recyclage, le compostage et d'autres sujets connexes à l'intention des enfants. Le livre et les ressources complémentaires, qui se basent sur des connaissances scientifiques et écologiques et qui sont présentés en six langues autochtones, sont des outils éducatifs qui offrent aux élèves autochtones l'occasion d'en apprendre davantage sur leurs langues et de développer leurs connaissances sur les sciences et les technologies.

La formation et le développement des capacités en continu des Premières Nations sont essentiels : les gestionnaires et les opérateurs des systèmes de gestion des déchets solides dans les communautés autochtones doivent absolument avoir accès à de la formation et avoir l'occasion de développer leurs capacités. Ce développement sous-entend un renforcement des communautés et des organisations autochtones, ce qui passe notamment par la formation. Les deux composantes doivent être présentes en permanence pour que les bonnes pratiques en matière de gestion des déchets solides puissent s'implanter dans les services des travaux publics des Premières Nations et que le taux de roulement chez les opérateurs des systèmes

²¹ Stratégie nationale de développement communautaire autochtone. Consulté le 28 avril 2021 sur : <https://www.sac-isc.gc.ca/fra/1550512330682/1550512404487>

de gestion des déchets ralentisse. Des pratiques prometteuses ont été mises en œuvre en Colombie-Britannique par le Indigenous Zero Waste Technical Advisory Group, qui a créé des formations à l'intention des opérateurs, des manuels techniques ainsi qu'un programme de formation itinérante, qui apportent tous un soutien crucial aux petites communautés.

Les organisations techniques autochtones et les conseils tribaux peuvent jouer un rôle majeur, y compris celui de centre d'excellence : le recours aux services des organisations techniques autochtones et des conseils tribaux dans le cadre de l'IGDSPN s'est avéré une pratique prometteuse. Ils apportent une expertise technique quant à la gestion des déchets solides, présentent des approches collaboratives, agissent comme intermédiaire entre les Premières Nations et SAC et favorisent la mobilisation communautaire. Les organisations techniques autochtones contribuent de façon essentielle au partage des connaissances et de l'expertise technique parmi les Premières Nations des régions. En ce moment, l'Institut de développement durable (Québec) agit à titre de centre d'excellence en gestion des déchets solides. L'Institut a dressé un portrait régional détaillé de la gestion des déchets solides chez les Premières Nations au Québec et mis sur pied des webinaires et des trousseaux d'outils sur les pratiques en matière de gestion des déchets solides. Il organise également un colloque annuel sur la gestion des déchets solides.

Les solutions locales appropriées ne font pas toujours appel à la haute technologie : les solutions novatrices et adéquates sont parfois simples. Par exemple, au moins huit communautés de la région de Hazelton (Colombie-Britannique) utilisent un écodépôt mobile, un système tout-en-un pour la collecte, le tri et l'entreposage des matières recyclables. L'écodépôt mobile se trouve dans un fourgon grand volume muni de grands sacs et de bacs, et les employés se chargent de la collecte et du tri des matières recyclables déposées en bordure de la rue. L'utilisation du fourgon permet de combiner les opérations de collecte, d'entreposage et de transport au sein d'un même espace. Les matières recyclables domestiques sont ramassées une fois par semaine et les articles encombrants, une fois par mois, avant d'être acheminés vers un dépôt régional²². Cette conclusion est appuyée par les données tirées de la littérature : « la technologie n'est toutefois pas une panacée, et elle ne représente qu'un seul des facteurs qui doivent être pris en compte dans la gestion des déchets solides. Il faut choisir des solutions locales et appropriées, et la meilleure technologie n'est généralement pas la plus sophistiquée ou la plus récente » [TRADUCTION]²³.

Les partenariats dans la gestion des déchets solides peuvent contribuer à la réconciliation : des partenariats solides et de bonnes relations avec les municipalités et les organismes provinciaux peuvent s'inscrire dans les efforts de réconciliation et peuvent mener les employés provinciaux et municipaux à se défaire de leurs préjugés à l'égard des communautés autochtones. En collaboration avec l'organisation provinciale faisant la promotion du recyclage Divert Nova Scotia, la CMM a contribué à l'élaboration de matériel pédagogique qui tient compte de la vision du monde des Mi'kmaq pour des écoles de la province. Des personnes qui ont pris part aux projets de gestion des déchets de la Première Nation de Millbrook ont dit avoir reçu l'appui des autorités municipales, qui ont participé à des ateliers communautaires et qui ont aidé la Première Nation quand elle a éprouvé des difficultés à se conformer aux règlements en matière de réacheminement des déchets.

²² Boate, Nolan et Chu, Emily. 2019. « Mobile Eco-Depots Adopted in Northern B.C. », *The Merganser*. Automne. (En anglais seulement)

²³ Banque mondiale. 2018. *What a Waste 2.0 : A Global Snapshot of Solid Waste Management to 2050*. (En anglais seulement)

Repousser le passage à l'action en matière de gestion des déchets coûte plus cher à long terme : cette leçon est tirée d'une étude approfondie réalisée par la Banque mondiale²⁴. « Les déchets non ramassés ou mal éliminés ont des répercussions importantes sur la santé et l'environnement. Les coûts nécessaires pour composer avec ces répercussions sont largement supérieurs à ceux qui seraient requis pour mettre sur pied et entretenir des systèmes de gestion des déchets simples et adéquats » [TRADUCTION]. On y donne l'exemple de l'Asie du Sud-Est, où le coût économique engendré par les ordures ménagères non récoltées qui sont brûlées, jetées ou envoyées dans les cours d'eau s'élève à 375 \$ US/tonne. « Pour cette même région, la Banque mondiale estime que les coûts associés à la gestion intégrée des déchets pour des systèmes de base conformes aux normes d'hygiène internationales seraient de 50 à 100 \$ US/tonne » [TRADUCTION]. Autrement dit, il est quatre à huit fois plus économique de mettre en œuvre des actions concrètes en matière de gestion des déchets solides.

9. Conclusions et recommandations

9.1 Conclusions

L'IGDSPN est une avancée majeure pour répondre aux besoins de longue date des communautés des Premières Nations en matière de financement réservé à l'appui de la gestion adéquate des déchets solides. Toutefois, il reste d'importantes lacunes à combler avant d'y arriver, en particulier pour ce qui est d'un financement permanent et suffisant pour le fonctionnement et l'entretien des systèmes de gestion des déchets solides.

La plupart des Premières Nations ont reçu, directement ou indirectement, du financement par l'entremise de cette initiative, et ce financement a été largement réparti entre les communautés éloignées et celles situées à proximité des centres urbains. Les Premières Nations situées à proximité des centres urbains et soutenues par un conseil tribal ont légèrement plus de chances de recevoir du financement. Selon ce qui est perçu et préoccupe sérieusement certains, les Premières Nations éloignées éprouvent des difficultés à obtenir du financement, à présenter des propositions et à avoir une bonne connexion Internet. Bien que certains aspects pourraient être améliorés, le programme a connu quelques succès au point de vue de la promotion qui en a été faite et de l'établissement de partenariats avec les organisations autochtones pour parvenir à des résultats dans les régions. Ainsi, le programme doit continuer ses activités de sensibilisation efficaces et redoubler d'efforts pour aller au-devant des Premières Nations moins susceptibles de recevoir du financement ou pour lesquelles les systèmes de gestion des déchets solides ont posé problème.

L'IGDSPN a appuyé certaines Premières Nations en favorisant le rehaussement de l'expertise et des capacités techniques, la mise à niveau de l'infrastructure, la réduction du nombre de sites contaminés, une sensibilisation accrue et une meilleure éducation en matière de gestion des déchets solides dans les Premières Nations, une amélioration de l'accès communautaire aux programmes de réacheminement et une diminution de la quantité de déchets solides dans les Premières Nations.

Toutefois, en raison de lacunes dans les données sur le rendement, l'évaluation n'a pas permis de dresser un portrait complet et de mesurer l'ampleur des effets du programme, y compris quant aux données sur l'ACS Plus et sur son intégration. Quelques éléments ont entravé la mise en œuvre de l'IGDSPN, notamment une formule de financement inadéquate pour les

²⁴ Banque mondiale. World Bank. 2018. *What a Waste 2.0 : A Global Snapshot of Solid Waste Management to 2050*. (En anglais seulement)

coûts de fonctionnement et d'entretien et un financement à stabiliser. Dans certains cas, on ne met pas suffisamment l'accent sur la sensibilisation et l'éducation afin que le personnel des Premières Nations soit davantage mobilisé et mieux formé, ce qui aiderait à changer les pratiques communautaires de gestion des déchets solides. Il y a eu peu de surveillance des sites d'enfouissement après leur fermeture, malgré les risques pour l'environnement et la santé humaine; la qualité de l'eau et des sols ne fait pas objet de tests réguliers. Dans d'autres cas, lorsque des partenaires autochtones ont tenté d'avoir accès au programme, ils ont été confrontés à un processus complexe de présentation des propositions et à des lenteurs dans le financement. Des répondants estimaient que les problèmes liés aux propositions étaient en partie causés par un manque de coordination et de communication entre le Secteur des terres et du développement économique et celui des Infrastructures communautaires.

De plus, l'évaluation a révélé que les occasions d'affaires en matière de déchets solides n'ont pas été complètement mises à profit, notamment la possibilité pour les Premières Nations d'assurer elles-mêmes le transport de leurs déchets solides vers les sites d'enfouissement municipaux, ce qui n'est pas possible en raison de certaines politiques régionales de SAC. Dans les cas où les partenaires autochtones assurent le fonctionnement de leur système de gestion des déchets solides, on a constaté un manque de clarté et des lacunes dans les pratiques pour ce qui est de l'approbation des permis et de l'autorité responsable de l'exécution des règlements fédéraux sur les déchets solides, ce qui a mené à une dégradation de certains sites d'enfouissement au fil du temps. De plus, il y a eu peu de surveillance des sites d'enfouissement après leur fermeture, ce qui aurait aidé à l'entretien des installations des Premières Nations.

Bien que l'on considère généralement que le modèle fondé sur les propositions est approprié pour les composantes liées aux grandes immobilisations de l'IGDSPN, d'autres composantes tireraient davantage parti de mécanismes de financement plus stables et à plus long terme, comme un financement de base ou une subvention sur dix ans.

Le transfert du contrôle des services aux partenaires autochtones, une des priorités stratégiques de SAC, était un objectif cerné lors de la conception de l'IGDSPN à l'origine. Toutefois, seuls de petits pas ont été faits en vue du transfert de services. Pour qu'un transfert de services complet ait lieu, les conditions favorables suivantes doivent être en place : un financement durable et fiable, une capacité d'exécution accrue pour les organisations techniques autochtones et les conseils tribaux, une administration de programme plus claire et un contexte politique et réglementaire favorable.

9.2 Recommandations

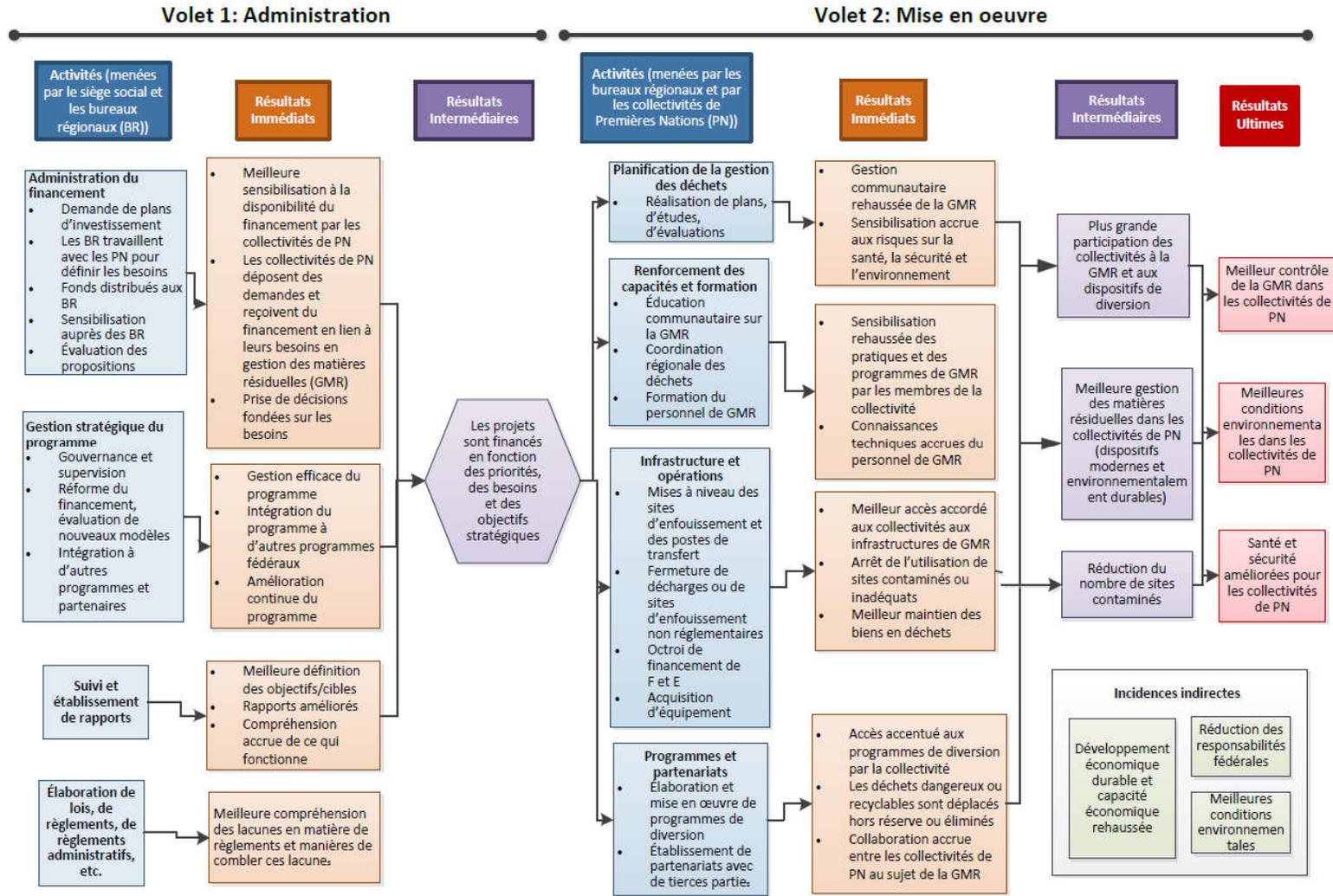
À la lumière des données présentées et des conclusions ci-dessus, les évaluateurs recommandent que :

SAC adopte une approche visant à améliorer les systèmes de gestion des déchets solides dans les Premières Nations qui tiennent compte du cycle de vie complet de la gestion des déchets solides et intègre le contexte social, culturel et économique plus large de chaque Première Nation. Dans le cadre d'une telle approche, SAC devrait :

1. Allouer un financement suffisant, fiable et à long terme pour l'IGDSPN. Ce financement devrait fournir un soutien financier adéquat aux Premières Nations pour les coûts permanents de fonctionnement et d'entretien des systèmes de gestion des déchets solides.

2. Renforcer l'exécution de l'IGDSPN par les moyens suivants :
 - a. Examiner et mettre en œuvre des méthodes qui amélioreront les pratiques de planification et de prise de décision dirigées par les communautés, encourageront le transfert de connaissances des consultants aux Premières Nations et augmenteront le financement consacré au renforcement des capacités, à la mobilisation et à la formation;
 - b. Renforcer la coordination entre le Secteur des terres et du développement économique et le Secteur des infrastructures communautaires afin de mieux servir les Premières Nations en simplifiant et en rationalisant le processus d'approbation et d'exécution des projets d'infrastructures de gestion des déchets solides;
 - c. Appliquer l'ACS Plus aux projets de gestion des déchets solides, à la conception et à l'exécution du programme;
 - d. Élaborer et mettre en œuvre un système de mesure du rendement afin de suivre les progrès réalisés en vue de l'atteinte des résultats du programme, ce qui devrait inclure un meilleur suivi des investissements dans la gestion des déchets solides.
3. Évaluer et réviser les politiques nationales et régionales de passation de marchés et d'approvisionnement afin d'encourager et de soutenir les Premières Nations, les entreprises appartenant aux Premières Nations et les organisations autochtones à fournir leurs propres services.
4. Continuer à travailler avec Environnement et Changement climatique Canada, les parties prenantes autochtones et les provinces pour planifier, élaborer ou modifier les règlements afin de soutenir la gestion efficace des déchets solides dans les Premières Nations.
5. Conformément à l'engagement du Ministère d'aider les communautés et les organisations autochtones à exercer leur compétence en matière de conception, de prestation et de gestion des services, travailler avec les partenaires des Premières Nations pour tracer la voie vers un transfert durable des responsabilités en matière de gestion des déchets solides.

Annexe 1 : Modèle logique de l'Initiative de gestion des déchets solides des Premières Nations



Source : SAC. 2019. Évaluation de l'Initiative de gestion des déchets solides des Premières Nations, Mandat définitif. décembre

Annexe 2 : Composantes de financement admissibles de l'IGDSPN

Catégorie	Exemples d'activités
Planification	<ul style="list-style-type: none"> • Plans d'aménagement du territoire et de gestion des déchets • Études de faisabilité et études de concepts • Évaluations environnementales de sites et enquêtes (p. ex. eau souterraine) • Plans d'exploitation de sites d'enfouissement • Plans de fermeture et de surveillance des sites d'enfouissement
Capacité et formation	<ul style="list-style-type: none"> • Formation d'exploitants de systèmes de gestion des déchets • Formation d'exploitants de sites d'enfouissement • Coordination régionale des déchets (p. ex. coordonner des programmes de recyclage) • Promotion de l'élaboration et de l'utilisation d'outils et de ressources gérés par les Premières Nations • Éducation et connaissances communautaires générales sur les déchets, y compris la création de matériels et la sensibilisation • Programmes scolaires
Programmes et partenariats	<ul style="list-style-type: none"> • Facilitation de la conclusion d'ententes de service de type municipal • Élaboration et mise en œuvre de programmes de réacheminement (recyclage, compostage organique, déchets dangereux) • Financement de démarrage pour les partenariats et les programmes novateurs avec les organisations des Premières Nations, les associations sectorielles et d'autres partenaires clés
Infrastructure	<ul style="list-style-type: none"> • Construction ou modernisation de sites d'enfouissement et de postes de transfert existants • Mise hors service et assainissement de dépotoirs et d'anciens sites d'enfouissement; surveillance après la fermeture • Financement de l'exploitation et de l'entretien des sites nouvellement construits ou modernisés, y compris les salaires des exploitants de sites d'enfouissement et de postes de transfert • Équipement

Source : SAC. 2019. Évaluation de l'Initiative de gestion des déchets solides des Premières Nations. Mandat définitif, 3 décembre

Annexe 3 : Matrice de conception de l'évaluation

Problèmes et questions	Indicateurs	Méthodes de collecte des données
Pertinence (besoin)		
Dans quelle mesure le programme continue-t-il de répondre à un besoin ou à une priorité démontrables et de s'adapter à son groupe cible?		
<p>1. Dans quelle mesure l'Initiative de gestion des déchets solides des Premières Nations répond-elle aux besoins des Premières Nations en matière de conception, de modèle de prestation et d'activités mises en œuvre?</p> <p>a. Dans quelle mesure l'égalité hommes-femmes et les besoins des divers segments de la population ont-ils été pris en considération dans le cadre de la conception et de la mise en œuvre du programme (p. ex. mères au foyer)?</p> <p>b. SAC emploie-t-il des stratégies pour aider les communautés des Premières Nations aux prises avec des défis administratifs à avoir accès au programme et à présenter des demandes qui seront acceptées? Les communautés éloignées sont-elles suffisamment mobilisées? Les organisations techniques autochtones peuvent-elles jouer un rôle de soutien dans le cadre de demandes?</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Données probantes tirées de documents de base, de la politique sur le programme et de documents et d'études publiés sur la gestion des déchets solides (GDS) dans les réserves des Premières Nations au Canada et dans d'autres administrations • Statistiques sur les systèmes de GDS ou autres données sur l'environnement et les conditions de santé dans les communautés des Premières Nations • Opinions des gestionnaires de programmes (à l'AC et en région) et des parties prenantes qui participent à la conception • Points de vue d'individus qui participent à la prestation de l'Initiative dans les communautés des Premières Nations • Données montrant que l'Initiative répond aux besoins de divers groupes au sein des Premières Nations (p. ex. genre, culture, langue) • Différences dans les progrès réalisés en vue de l'obtention de résultats pour différents groupes (selon le genre, le sexe, la langue, la culture) • Données désagrégées selon le sexe pour la surveillance du rendement de l'initiative 	<ul style="list-style-type: none"> • Analyse de la littérature • Examen des documents • Examen des données administratives • Entrevues avec des informateurs clés • Études de cas
<p>2. L'Initiative est-elle assortie d'une théorie de programme qui permettra d'atteindre les résultats escomptés, selon ce à quoi on peut raisonnablement s'attendre?</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Données probantes tirées de documents de base, de la politique, de modèles logiques ou autres, sur les programmes • Données tirées de la littérature, d'études sur la GDS dans les réserves des Premières Nations et sur ce qui fonctionne, les pratiques exemplaires et autres 	<ul style="list-style-type: none"> • Analyse de la littérature • Examen des documents • Entrevues avec des informateurs clés • Études de cas

Problèmes et questions	Indicateurs	Méthodes de collecte des données
	<ul style="list-style-type: none"> • Points de vue des gestionnaires de projet et d'experts en la matière 	
Rendement (résultats)		
Dans quelle mesure des progrès sont-ils réalisés vers l'atteinte des résultats attendus?		
<p>3. Dans quelle mesure l'Initiative de gestion des déchets solides des Premières Nations est-elle gérée efficacement par SAC?</p> <p>Résultats immédiats</p> <ol style="list-style-type: none"> Programme géré efficacement Programme intégré à d'autres programmes fédéraux Programme continuellement amélioré Meilleures connaissances du financement de programme Financement demandé et reçu dans les communautés des PN selon les besoins en matière de GDS Décisions prises en fonction des besoins Meilleure définition des cibles Amélioration des rapports ministériels Meilleure compréhension de ce qui fonctionne Meilleure compréhension des lacunes dans la réglementation et des façons de les combler <p>Résultats intermédiaires</p> <ol style="list-style-type: none"> Projets financés selon les priorités, les besoins et les objectifs stratégiques 	<ul style="list-style-type: none"> • Points de vue des gestionnaires de programme de SAC et d'autres ministères sur la gestion efficace de l'Initiative et l'intégration à d'autres programmes fédéraux • Points de vue de tous les bénéficiaires admissibles qu'à la meilleure connaissance du financement de programme • Données tirées de la documentation du programme (décisions, cadre de classement des priorités, profils communautaires, statistiques sur l'état de la GDS et sur les conditions de l'environnement et les conditions de santé dans les réserves des Premières Nations), qui montrent que les décisions sont fondées sur les besoins • Données documentaires de l'analyse des lacunes dans la réglementation • Rapports de rendement de l'Initiative et opinions des gestionnaires de programme (AC et régions) à propos des mesures de rendement • Points de vue des organisations des Premières Nations et d'experts techniques en environnement, en santé ou en GDS 	<ul style="list-style-type: none"> • Examen des documents • Examen des données administratives • Entrevues avec des informateurs clés • Études de cas
<p>4. Dans quelle mesure l'Initiative atteint-elle des résultats?</p> <p>Résultats immédiats</p> <ol style="list-style-type: none"> Amélioration de la planification communautaire de la GDS Sensibilisation accrue aux risques sur la santé, la sécurité et l'environnement Meilleure connaissance des pratiques et des programmes de GDS parmi les membres des 	<p>Pour les résultats immédiats</p> <ul style="list-style-type: none"> • Points de vue du personnel des bureaux régionaux de SAC, des personnes responsables de la mise en œuvre du projet et des dirigeants dans les communautés des Premières Nations et les organisations partenaires qui offrent des services pour des projets financés • Examen des plans communautaires (en vue de l'inclusion des plans de GDS) 	<ul style="list-style-type: none"> • Examen des documents • Examen des données administratives • Entrevues avec des informateurs clés • Études de cas

Problèmes et questions	Indicateurs	Méthodes de collecte des données
<p>communautés, et meilleures connaissances du personnel au sujet de la GDS</p> <p>d. Accès accru aux infrastructures de GDS pour les communautés; sites contaminés désormais inutilisés; entretien amélioré des actifs liés aux déchets</p> <p>e. Accès accru aux programmes de réacheminement pour les communautés; déchets et produits recyclables dangereux correctement retirés ou éliminés</p> <p>f. Collaboration accrue en matière de GDS entre les communautés des PN</p> <p>Résultats intermédiaires</p> <p>g. Participation communautaire accrue en matière de systèmes de GDS et de réacheminement</p> <p>h. Gestion améliorée des déchets solides dans les communautés des Premières Nations (systèmes modernes et durables sur le plan environnemental)</p> <p>i. Réduction des sites contaminés</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Points de vue des membres des communautés quant à l'évolution de leur sensibilisation aux risques sur la santé, la sécurité et l'environnement • Points de vue des membres de communautés quant à l'évolution de leurs pratiques de GDS et de leur accès aux programmes de réacheminement et aux infrastructures • Points de vue du personnel technique et des gestionnaires de projet quant à l'amélioration des connaissances techniques à la suite des formations • Visites de sites ou rapports de fermeture de sites contaminés ou déficients • Points de vue du personnel de GDS et autre preuve sur la gestion des actifs liés aux déchets • Points de vue des partenaires des ententes de service de type municipal <p>Pour les résultats intermédiaires</p> <ul style="list-style-type: none"> • Données faisant état d'une amélioration de la gestion des déchets solides dans les communautés des Premières Nations (sources des données : rapports d'avancement de projet, rapports annuels, rapports sur les indicateurs du CMR) • Points de vue du personnel de GDS et des dirigeants et des membres des communautés • Données faisant état d'une participation communautaire en matière de GDS et de réacheminement (y compris les rapports) • Données étayant la poursuite des fermetures de sites contaminés ou déficients au fil du temps (sources de données : rapports annuels, rapports de projet) <p>Pour les résultats finaux</p> <ul style="list-style-type: none"> • Contrôle accru de la GDS dans les communautés des PN 	

Problèmes et questions	Indicateurs	Méthodes de collecte des données
	<ul style="list-style-type: none"> • Amélioration des conditions environnementales dans les communautés des PN • Amélioration de la santé et de la sécurité dans les communautés des PN 	
<p>5. À quel point les réalisations de l'Initiative sont-elles durables? Les communautés disposent-elles de fonds suffisants pour poursuivre au-delà des étapes de faisabilité ou de conception, ou pour exploiter et entretenir les installations? Comment SAC assure-t-il le suivi des investissements en infrastructure?</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Documentation de programme • Points de vue du personnel de GDS, des dirigeants et des membres de communautés, et des bureaux régionaux de SAC 	<ul style="list-style-type: none"> • Examen des documents • Entrevues avec des informateurs clés • Études de cas
<p>6. Y a-t-il eu des répercussions inattendues ou involontaires (positives ou négatives) sur un des segments de la population? Dans l'affirmative, comment ces répercussions ont-elles été abordées, si elles l'ont été?</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Points de vue du personnel de GDS, des dirigeants et des membres de communautés, et des bureaux régionaux de SAC 	<ul style="list-style-type: none"> • Entrevues avec des informateurs clés • Études de cas
<p>7. À quel point les relations entre les partenaires sont-elles efficaces (p. ex. entre l'administration centrale et les régions, les régions et les parties prenantes, les provinces, les municipalités et les entreprises du secteur privé)? Dans quelle mesure les partenaires locaux comme les municipalités sont-ils ouverts à une collaboration en matière de GDS?</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Opinions des gestionnaires de programme, du personnel et des gestionnaires régionaux, des parties prenantes 	<ul style="list-style-type: none"> • Entrevues avec des informateurs clés • Études de cas
Rendement (efficience)		
<p>8. La conception et la prestation de l'Initiative permettent-elles d'atteindre les résultats attendus?</p> <p>a. La répartition des volets de financement et des coûts admissibles convient-elle à l'atteinte des résultats attendus (les volets des coûts admissibles correspondent à la planification de la gestion des déchets, le renforcement des capacités et la formation, l'infrastructure et les opérations, les programmes et les partenariats)?</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Opinions des gestionnaires de programme, du personnel et des gestionnaires régionaux, des parties prenantes sur l'efficience potentielle sur les plans administratif et financier pour la mise en œuvre de l'Initiative • Preuve tirée de documents administratifs ou opérationnels • Points de vue des représentants des Premières Nations responsables de la gestion de l'Initiative sur l'adéquation des volets de financement, des coûts admissibles et des lacunes potentielles à cet égard 	<ul style="list-style-type: none"> • Examen des documents • Examen des données administratives • Entrevues avec des informateurs clés • Études de cas

Problèmes et questions	Indicateurs	Méthodes de collecte des données
<p>b. Le financement est-il attribué en fonction des divers besoins en matière de GDS dans les communautés des Premières Nations?</p> <p>c. Y a-t-il des coûts associés à la gestion des déchets solides dans les communautés qui ne sont pas pris en compte par l'Initiative?</p>		
<p>9. Quel est le meilleur modèle de financement pour atteindre les résultats de l'Initiative (p. ex. le modèle de financement actuel fondé sur les propositions, un financement de base, des subventions sur dix ans), et dans quelle mesure d'autres modèles devraient-ils être envisagés?</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Opinions des gestionnaires de programme, du personnel et des gestionnaires régionaux, des parties prenantes • Points de vue des représentants des Premières Nations responsables de la gestion de l'Initiative dans leur communauté 	<ul style="list-style-type: none"> • Analyse de la littérature • Entrevues avec des informateurs clés • Études de cas
Autres questions d'évaluation		
<p>10. Comment l'Initiative peut-elle œuvrer pour permettre le transfert éventuel de responsabilités en matière de gestion des déchets solides du Ministère vers les Premières Nations, comme il est prévu dans le mandat du Ministère? Quels sont les obstacles et les possibilités quant au transfert des responsabilités? Dans quelle mesure le programme est-il prêt pour ce transfert des responsabilités le moment venu?</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Données tirées de la littérature, d'études sur la GDS dans les réserves des Premières Nations, de projets pilotes visant les autres modes de prestation • Opinions des gestionnaires de programme, du personnel et des gestionnaires régionaux, des parties prenantes • Points de vue des représentants des Premières Nations responsables de la gestion de l'Initiative dans leur communauté 	<ul style="list-style-type: none"> • Analyse de la littérature • Entrevues avec des informateurs clés • Études de cas
<p>11. Quelles leçons et pratiques exemplaires (y compris sur les nouvelles technologies, les programmes novateurs et les mécanismes de gouvernance) peuvent être tirées de la mise en œuvre de l'Initiative ou d'autres initiatives ou administrations?</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Données tirées de la littérature, d'études sur la GDS dans les réserves des Premières Nations et sur ce qui fonctionne, les pratiques exemplaires et autres • Opinions des gestionnaires de programme, du personnel et des gestionnaires régionaux, d'universitaires, d'organismes techniques participant à l'Initiative, et autres intervenants • Données tirées de documents de programme, d'évaluations, d'audits et autres concernant des programmes similaires fondés sur des propositions et mis en œuvre par le Ministère 	<ul style="list-style-type: none"> • Analyse de la littérature • Examen des documents • Entrevues avec des informateurs clés • Études de cas

Annexe 4 : Réponse et plan d'action de la direction

Réponse et plan d'action de la direction – FINAL

Titre du projet : Évaluation de l'Initiative de gestion des déchets solides des Premières Nations

Réponse de la direction – FINAL

Le document Réponse et plan d'action de la direction a été élaboré pour donner suite aux recommandations issues de l'évaluation de l'Initiative de gestion des déchets solides des Premières Nations (« l'Initiative »), que la Direction de l'évaluation de Services aux Autochtones Canada (SAC) a finalisée en août 2021.

La Direction générale de la gestion des terres et de l'environnement (DGGTE) reconnaît les constatations énoncées dans l'évaluation concernant le rendement et l'exécution de l'Initiative de gestion des déchets solides des Premières Nations. Plus précisément, la nécessité de :

- fournir un soutien financier adéquat pour couvrir les coûts permanents de fonctionnement et d'entretien des systèmes de gestion des déchets solides;
- renforcer l'exécution de l'Initiative, notamment l'augmentation des ressources consacrées au renforcement des capacités, à la mobilisation et à la formation;
- continuer d'établir des partenariats, à l'intérieur et à l'extérieur du gouvernement fédéral, qui aideront à l'élaboration d'outils réglementaires pour soutenir une gestion efficace des déchets solides;
- travailler en étroite collaboration avec les partenaires des Premières Nations pour tracer la voie vers un transfert durable des responsabilités en matière de services de gestion des déchets solides.

L'évaluation présente cinq recommandations pour améliorer l'exécution et l'efficacité de l'Initiative de gestion des déchets solides des Premières Nations. Toutes les recommandations sont acceptées et le plan d'action ci-joint définit les activités précises à entreprendre pour donner suite à ces recommandations.

Au cours des deux prochaines années, le Ministère procédera à une intervention progressive pour établir et mettre en œuvre des améliorations opérationnelles et stratégiques à l'Initiative de gestion des déchets solides des Premières Nations. Cette approche comprendra la mobilisation des partenaires et des intervenants concernés, ainsi que des changements à mettre en œuvre à la suite de cette mobilisation. La Direction de l'évaluation fera régulièrement le point sur la réponse et le plan d'action de la direction et présentera le résultat au comité ministériel d'évaluation de la mesure du rendement aux fins de surveillance des progrès et des activités.

L'approche par étapes tient compte des complexités du programme et donne le temps nécessaire pour faire participer les Premières Nations et d'autres partenaires à un véritable processus d'élaboration.

Plan d'action

Recommandations	Mesures	Gestionnaire responsable (titre/secteur)	Dates de début et d'achèvement prévues
<p>1. Allouer un financement à long terme, suffisant et fiable à l'Initiative de gestion des déchets solides des Premières Nations (IGDSPN). Le financement devrait fournir un soutien financier adéquat aux Premières Nations pour couvrir les coûts continus de fonctionnement et d'entretien des systèmes de gestion des déchets solides.</p>	<p>Nous sommes d'accord.</p>	<p>Sous-ministre adjoint, TDE</p>	<p>Date de début : septembre 2021</p>
	<p>Nous convenons qu'un financement continu et suffisant est nécessaire pour répondre aux besoins des collectivités en matière de fonctionnement et d'entretien de leurs systèmes de gestion des déchets. En 2021, le gouvernement fédéral a annoncé le renouvellement de l'Initiative de gestion des déchets solides des Premières Nations grâce à un investissement de 560 millions de dollars sur sept ans. Un financement ciblé pour les projets de gestion des déchets solides sera donc disponible jusqu'au 31 mars 2028. De plus, un soutien financier pour le fonctionnement et l'entretien des actifs et des services de gestion des déchets dans les réserves des Premières Nations a été approuvé pour la période de 2021-2022. Des fonds pour le fonctionnement et l'entretien continus sont actuellement demandés dans le cadre d'une présentation au Conseil du Trésor.</p> <p>1. L'équipe de l'Initiative de gestion des déchets solides des Premières Nations, avec les partenaires du programme, élaborera et effectuera une évaluation des besoins afin de</p>	<p>Directeur général, DGGTE</p>	<p>Achèvement : septembre 2023</p>

Recommandations	Mesures	Gestionnaire responsable (titre/secteur)	Dates de début et d'achèvement prévues
	<p>déterminer l'état actuel de la gestion des déchets solides dans les collectivités des Premières Nations. L'évaluation sera mise à jour régulièrement et servira à éclairer les futurs investissements dans la gestion des déchets solides et les demandes de financement.</p> <p>2. L'équipe de l'Initiative de gestion des déchets solides des Premières Nations amorcera l'élaboration d'un cadre de fonctionnement et d'entretien, notamment une norme de service nationale pour la gestion des déchets solides dans les réserves des Premières Nations. Ce cadre servira, entre autres, à mettre en œuvre et à gérer de nouveaux fonds pour appuyer le fonctionnement et l'entretien des systèmes de gestion des déchets solides dans les collectivités des Premières Nations. Un processus de mobilisation du personnel du programme, des Opérations régionales et des partenaires des Premières Nations sera lancé pour s'assurer que les besoins des collectivités des Premières Nations sont cernés et satisfaits.</p>		
2. Renforcer l'exécution de l'IGDSPN par ce qui suit :	Nous sommes d'accord.	Sous-ministre adjoint, TDE	Date de début : septembre 2021
a. Examiner et mettre en œuvre des méthodes qui amélioreront	Nous convenons que des mesures supplémentaires sont nécessaires pour améliorer davantage les		Achèvement : septembre 2023

Recommandations	Mesures	Gestionnaire responsable (titre/secteur)	Dates de début et d'achèvement prévues
<p>les pratiques de planification et de prise de décision dirigées par la collectivité, encourageront le transfert de connaissances des consultants aux Premières Nations et augmenteront le financement destiné au renforcement des capacités, à la mobilisation et à la formation.</p>	<p>pratiques de planification et de prise de décision dirigées par la collectivité, encourager l'éducation et la formation et augmenter le montant du financement global consacré à ces activités. L'Initiative de gestion des déchets solides des Premières Nations accordera la priorité aux programmes d'éducation et de sensibilisation au sein des Premières Nations pour soutenir la planification et la prise de décisions en matière d'autonomie gouvernementale.</p> <p>2 (a.1) L'équipe de l'Initiative de gestion des déchets solides des Premières Nations élaborera une stratégie pour les bureaux régionaux de SAC afin de s'assurer que les partenaires autochtones ont la capacité de participer activement à la planification communautaire afin de répondre à leurs besoins en matière de gestion des déchets solides.</p> <p>2 (a.2) L'équipe de l'Initiative de gestion des déchets solides des Premières Nations collaborera avec les bureaux régionaux de SAC et les partenaires autochtones pour accorder la priorité au financement affecté au renforcement des capacités, à la mobilisation et à la formation au sein des collectivités des Premières Nations.</p>		

Recommandations	Mesures	Gestionnaire responsable (titre/secteur)	Dates de début et d'achèvement prévues
<p>b. Renforcer la coordination entre le secteur des terres et du développement économique et le secteur de l'infrastructure communautaire afin de mieux servir les Premières Nations en simplifiant et en rationalisant le processus d'approbation et</p>	<p>2 (a.3) L'équipe de l'Initiative de gestion des déchets solides des Premières Nations consultera le comité consultatif national de l'Initiative, ses comités consultatifs régionaux et les bureaux régionaux de Services aux Autochtones Canada pour explorer et offrir des possibilités de formation continue ciblant la capacité des Premières Nations.</p> <p>2 (a.4) L'équipe de l'Initiative de gestion des déchets solides des Premières Nations élaborera un processus par lequel les bureaux régionaux de Services aux Autochtones Canada pourra plus facilement intégrer des fonds supplémentaires dans les projets d'infrastructure de gestion des déchets solides afin d'assurer la disponibilité d'une éducation et d'une formation appropriées pour les Premières Nations.</p> <p>Nous convenons que la planification et la coordination supplémentaires entre le secteur des terres et du développement économique et le secteur de l'infrastructure communautaire sont essentielles pour assurer l'uniformité à l'échelle du pays en vue d'une approbation et d'une exécution efficaces des projets. Actuellement, les processus d'interaction entre les</p>		

Recommandations	Mesures	Gestionnaire responsable (titre/secteur)	Dates de début et d'achèvement prévues
<p>d'exécution des projets d'infrastructure de gestion des déchets solides;</p> <p>c. Appliquer l'ACS Plus aux projets de déchets solides, à la conception et à l'exécution de programmes;</p>	<p>deux directions générales varient d'un bout à l'autre du pays.</p> <p>2 (b.1) L'équipe de l'Initiative de gestion des déchets solides des Premières Nations élaborera un document sur les modalités qui pourra être utilisé par le Programme d'immobilisations et d'entretien pour les projets liés aux déchets afin d'assurer l'uniformité dans la prestation du financement destiné aux déchets solides dans les bureaux régionaux de Services aux Autochtones Canada.</p> <p>2 (b.2) L'équipe de l'Initiative de gestion des déchets solides des Premières Nations, en collaboration avec l'équipe du Programme d'immobilisations et d'entretien, simplifiera les processus d'approbation nécessaires pour financer les projets d'infrastructure de gestion des déchets solides. Cela simplifiera la façon dont le financement des infrastructures de gestion des déchets solides est acheminé et permettra de réduire les retards internes pour les collectivités des Premières Nations qui réalisent ces projets.</p> <p>L'intégration des principes de l'ACS Plus à la conception et à l'exécution des programmes n'était pas facilement accessible lorsque l'Initiative de gestion des déchets solides des Premières Nations a été lancée en</p>		

Recommandations	Mesures	Gestionnaire responsable (titre/secteur)	Dates de début et d'achèvement prévues
<p>d. Élaborer et mettre en œuvre un système de mesure du rendement pour surveiller les progrès vers l'atteinte des résultats du programme, ce qui devrait inclure une surveillance accrue des investissements dans la gestion des déchets solides.</p>	<p>2016. Avec la prolongation de l'Initiative pour les sept prochaines années, l'équipe de l'Initiative profitera de l'occasion pour appliquer l'ACS Plus à tous les aspects de l'exécution du programme.</p> <p>2 (c.1) L'équipe de l'Initiative de gestion des déchets solides des Premières Nations mobilisera l'expertise ministérielle en matière d'ACS Plus sur la façon d'appliquer l'ACS Plus à l'Initiative, de la conception et de l'exécution du programme à la mise en œuvre de projets individuels de gestion des déchets.</p> <p>Nous convenons qu'un système amélioré de mesure du rendement serait avantageux pour surveiller les progrès réalisés en vue d'atteindre les résultats du programme. Bien que l'Initiative de gestion des déchets solides des Premières Nations respecte les exigences ministérielles existantes en matière de collecte de données et de production de rapports, un système interne de mesure du rendement du programme devrait être élaboré.</p> <p>2 (d.1) L'équipe de l'Initiative de gestion des déchets solides des Premières Nations, en collaboration avec les partenaires du programme, élaborera et effectuera une évaluation des besoins afin de déterminer l'état actuel de la gestion des déchets solides dans les collectivités des Premières Nations. Cette</p>		

Recommandations	Mesures	Gestionnaire responsable (titre/secteur)	Dates de début et d'achèvement prévues
	<p>évaluation aidera à former la base de référence qui éclairera la nouvelle stratégie de mesure du rendement de l'Initiative.</p> <p>2 (d.2) L'équipe de l'Initiative de gestion des déchets solides des Premières Nations amorcera un processus de mobilisation pour collaborer avec des partenaires autochtones afin d'élaborer des indicateurs de programme internes qui déterminent la réussite du programme. Les indicateurs reposeront sur les priorités et les capacités des Premières Nations en matière de déchets solides dans leurs collectivités.</p> <p>2 (d.3) L'équipe de l'Initiative de gestion des déchets solides des Premières Nations mettra à jour les rapports d'inspection du Système de rapport sur les biens pour inclure les systèmes de gestion des déchets solides. L'information recueillie dans ces rapports sera utilisée pour aider à éclairer la réussite du programme et les possibilités d'amélioration continue.</p>		
3. Évaluer et réviser les politiques nationales et régionales de passation de marchés et d'approvisionnement	Nous sommes d'accord.	Sous-ministre adjoint, TDE	Date de début : septembre 2021
		Directeur général, DGGTE	

Recommandations	Mesures	Gestionnaire responsable (titre/secteur)	Dates de début et d'achèvement prévues
<p>afin d'encourager et d'appuyer les Premières Nations, les entreprises appartenant aux Premières Nations et les organisations autochtones à offrir leurs propres services.</p>	<p>Nous convenons de la nécessité de veiller à ce que les Premières Nations aient davantage de possibilités d'offrir les services. L'équipe de l'Initiative de gestion des déchets solides des Premières Nations examinera et révisera, au besoin, les politiques existantes en matière de passation de marchés et d'approvisionnement pour aider les Premières Nations et les organisations appartenant à des Autochtones à mettre en place leurs propres systèmes de gestion des déchets solides. De nombreuses collectivités des Premières Nations ont déjà des entreprises appartenant à des Autochtones qui fournissent des systèmes de gestion des déchets; ces systèmes devraient être appuyés partout au pays.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. L'équipe de l'Initiative de gestion des déchets solides des Premières Nations définira des mesures pour permettre à la Politique d'appel d'offres sur les projets d'immobilisations financés par le gouvernement fédéral de maximiser la capacité des Premières Nations et des organisations appartenant à des Autochtones à offrir leurs propres systèmes de gestion des déchets solides. 2. L'équipe de l'Initiative de gestion des déchets solides des Premières Nations assurera la coordination avec les partenaires autochtones 		<p>Achèvement: septembre 2023</p>

Recommandations	Mesures	Gestionnaire responsable (titre/secteur)	Dates de début et d'achèvement prévues
	et le Comité consultatif national pour confirmer l'efficacité des mesures déterminées.		
4. Continuer de travailler avec Environnement et Changement climatique Canada, les intervenants autochtones et les provinces pour planifier, élaborer ou modifier des règlements pour appuyer une gestion efficace des déchets solides dans les Premières Nations.	Nous sommes d'accord.	Sous-ministre adjoint, TDE	Date de début : septembre 2021
	Nous sommes d'accord quant à cette recommandation et reconnaissons qu'il est nécessaire d'examiner et de traiter les règlements ou autres outils réglementaires qui ont une incidence sur la gestion des déchets solides dans les réserves.	Directeur général, DGGTE	Achèvement : septembre 2023
<ol style="list-style-type: none"> 1. L'équipe de l'Initiative de gestion des déchets solides des Premières Nations continuera d'appuyer le travail des organisations autochtones et d'autres partenaires pour combler les lacunes réglementaires liées à l'élimination des déchets dans les réserves. 2. L'équipe de l'Initiative de gestion des déchets solides des Premières Nations achèvera la consultation avec les partenaires sur la réglementation de la gestion des déchets solides et produira un rapport qui décrira les questions réglementaires qui doivent être abordées. 			

Recommandations	Mesures	Gestionnaire responsable (titre/secteur)	Dates de début et d'achèvement prévues
<p>5. Conformément à l'engagement du Ministère à aider les collectivités et les organisations autochtones à exercer leur compétence dans la conception, la prestation et la gestion des services, collaborer avec les partenaires des Premières Nations pour tracer la voie vers un transfert durable des responsabilités en matière de services de gestion des déchets solides.</p>	<p>Nous sommes d'accord. (d'accord, pas d'accord, en partie d'accord)</p>	<p>Sous-ministre adjoint, TDE</p>	<p>Date de début : septembre 2021</p>
	<p>Nous sommes d'accord quant à cette recommandation et nous avons l'intention, sur une période de deux ans, de mettre en œuvre un processus de mobilisation avec nos collègues du Ministère et nos partenaires des Premières Nations (c.-à-d. les comités consultatifs nationaux et régionaux) pour cerner les possibilités de transfert des responsabilités concernant les services de gestion des déchets solides.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. La consultation avec les partenaires des Premières Nations sur le transfert durable des responsabilités en matière de services de gestion des déchets solides sera achevée et un rapport qui décrit les possibilités de transfert de services sera produit. 2. En se fondant sur le rapport susmentionné, l'équipe de l'Initiative de gestion des déchets solides des Premières Nations commencera à élaborer un plan d'action qui priorisera les projets qui ciblent le transfert des responsabilités en matière de gestion des déchets solides. Le plan d'action sera élaboré en partenariat avec les comités consultatifs nationaux et régionaux. 	<p>Directeur général, DGGTE</p>	<p>Achèvement : septembre 2023</p>