



Regards sur l'évaluation

Évaluation horizontale du Plan d'action pour les sites contaminés fédéraux

Au sujet du programme

Les sites contaminés présentent un risque pour l'environnement et la santé humaine. Le Plan d'action pour les sites contaminés fédéraux (PASCf) est un programme horizontal à coûts partagés qui soutient les ministères et les organismes fédéraux, ainsi que les sociétés d'État consolidées, dans la gestion des sites contaminés dont ils sont responsables, comme les anciennes mines et les sites et les installations militaires.

Créé en 2005, le PASCf consolide l'approche du gouvernement fédéral à l'égard du traitement des sites contaminés. Dix-huit partenaires fédéraux participent au PASCf. Quatorze ministères, organismes et sociétés d'État consolidées gardiens reçoivent un financement du programme pour procéder à l'évaluation et à l'assainissement de sites contaminés fédéraux. De plus, quatre ministères experts offrent aux gardiens une assistance technique ou en gestion de projet : Environnement et Changement climatique Canada (ECCC), Santé Canada (SC), Pêches et Océans Canada (MPO) et Services publics et Approvisionnement Canada (SPAC).

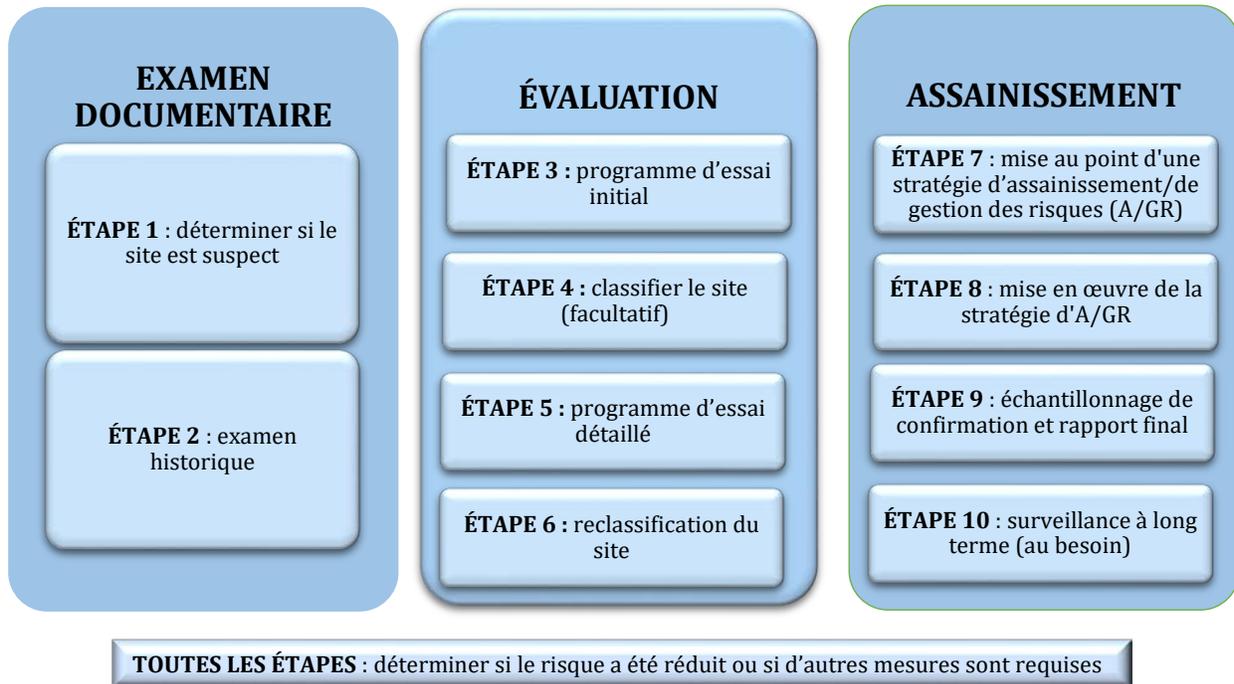
Le programme du PASCf est administré par le Secrétariat du PASCf à ECCC, avec l'appui du Secrétariat du Conseil du Trésor (SCT). Depuis 2005, le PASCf a été financé au cours de trois phases :

- la phase I, de l'année financière (AF) 2005 à 2006 à l'AF 2010 à 2011;
- la phase II, de l'AF 2011 à 2012 à l'AF 2015 à 2016;
- la phase III, de l'AF 2016 à 2017 à l'AF 2019 à 2020.

Le but premier du PASCf est de réduire les risques à l'environnement et à la santé humaine provenant des sites contaminés fédéraux connus, ainsi que le passif financier fédéral qui y est rattaché. Le programme du PASCf contribue aussi au développement de compétences, à la formation et à la création d'emplois pour les Canadiens et les Canadiennes, y compris les membres de collectivités autochtones et non autochtones qui habitent dans les régions nordiques et rurales. Il incite en outre l'industrie canadienne de l'environnement à mettre au point des technologies et des méthodes d'assainissement novatrices et durables.

Un processus en 10 étapes, présenté à la figure 1, est suivi pour gérer les sites contaminés fédéraux.

Figure 1 : le processus en 10 étapes pour évaluer et gérer les sites contaminés fédéraux



Ce que l'évaluation a révélé

Pertinence

L'évaluation a révélé le besoin manifeste et continu du PASCFC ou d'un programme semblable pour traiter le passif non réglé et les risques pour l'environnement et la santé humaine qui sont associés aux sites contaminés fédéraux. D'importants progrès ont été accomplis depuis le commencement du programme, y compris la fermeture de plus de 16 300 sites. Toutefois, à compter d'août 2017, il reste plus de 7 400 sites contaminés suspects ou actifs au Canada, dont plus de 3 600 sites financés dans le cadre du PASCFC. De plus, un passif fédéral estimé à 4,0 milliards de dollars devrait être maintenu au-delà de la fin de la phase III du PASCFC en 2020. Les sources de financement de rechange ne seront probablement pas suffisantes pour traiter le passif et les risques pour l'environnement et la santé humaine qui sont associés aux sites contaminés fédéraux.

Le programme du PASCFC est une priorité pour le gouvernement fédéral. Le programme s'harmonise bien avec les priorités fédérales actuelles comme la protection de l'environnement, la création d'emplois et le perfectionnement des compétences. De plus, il est considéré comme apportant une contribution importante au programme de réconciliation. Parmi les intervenants, dont les collectivités autochtones, les représentants de programme et les intervenants externes, on trouve un vif appui à une plus grande harmonisation avec la priorité gouvernementale de la réconciliation à l'aide d'une mobilisation et d'une participation accrues des collectivités autochtones à tous les stades du processus

du PASCFC. Toutefois, le programme s'harmonise moins clairement avec les priorités liées à l'innovation et aux changements climatiques.

La responsabilité fédérale à l'égard des sites contaminés est énoncée dans les politiques du CT. De plus, le PASCFC soutient des lois fédérales existantes comme la [Loi sur les pêches](#), la [Loi canadienne sur la protection de l'environnement \(1999\)](#), la [Loi canadienne sur l'évaluation environnementale \(2012\)](#), la [Loi sur les espèces en péril](#), la [Loi de 1994 sur la convention concernant les oiseaux migrateurs](#) et la [Loi sur la prévention de la pollution des eaux arctiques](#).

Efficacité du programme

Les responsabilités et les rôles associés aux principales fonctions du programme du PASCFC sont appropriés. Il existe toutefois des occasions d'accroître l'efficacité en améliorant les communications, les interactions et la collaboration entre les ministères experts et les gardiens.

Même si la conception générale du PASCFC est appropriée, l'incitation au regroupement géographique des sites situés au même endroit pourrait accroître l'efficacité et favoriser l'obtention des résultats de programme. Bon nombre des intervenants du programme sont favorables à un réexamen du processus d'établissement de l'ordre de priorité des sites afin d'inclure des facteurs socioéconomiques, politiques et culturels. Une telle mesure est susceptible d'améliorer l'harmonisation avec le programme de réconciliation.

L'efficacité du programme du PASCFC s'est améliorée depuis la dernière évaluation du programme en 2014. À la phase II, environ 1,10 \$ en coûts de programme étaient requis pour réduire le passif fédéral de 1,00 \$, comparativement à 1,20 \$ en coûts de programme à la phase I. En plus de permettre le regroupement des sites et de faciliter un plus grand recours aux marchés pluriannuels, il se présente une possibilité d'accroître davantage l'efficacité en prenant, entre autres, les mesures suivantes :

- encourager la mise en œuvre d'approches de gestion des risques ou d'approches moins intensives d'assainissement, s'il y a lieu;
- améliorer l'utilisation de la technologie dans le fonctionnement et la gestion du programme;
- améliorer les processus d'approvisionnement.

La structure de gouvernance du PASCFC est appropriée et fonctionne efficacement.

Réalisation des résultats escomptés

Dans l'ensemble, l'évaluation du PASCFC et les activités de réduction des risques ont réduit l'incertitude associée aux risques découlant des sites contaminés fédéraux. Elles ont contribué à réduire les risques pour l'environnement et la santé humaine qui sont associés à ces sites, bien qu'on ne mesure pas directement la réduction des risques dans le cadre du programme. Même si le passif total associé aux

sites contaminés fédéraux n'a pas été réduit depuis le début du programme, la majeure partie des dépenses du PASCFC destinées à réduire les risques ont permis de réduire le passif.

- **Évaluations et plans de réduction des risques.** Le PASCFC a permis de financer des activités d'évaluation réalisées sur 1 919 sites contaminés fédéraux et de réaliser des évaluations sur 1 022 sites pendant la phase II et la première année de la phase III, réduisant ainsi l'incertitude associée aux risques liés à ces sites. Même si le programme a connu des défis pour ce qui est d'atteindre les cibles de rendement quant à l'élaboration, la mise en œuvre et l'exécution des plans de réduction des risques, des activités d'assainissement et de gestion des risques (A/GR) ont été achevées sur 271 sites de classe 1 et de classe 2 financés par le PASCFC au cours de cette période.
- **Diminution du passif fédéral.** Même si plus de 90 % des dépenses d'A/GR du PASCFC ont contribué à réduire le passif, le passif total des sites contaminés fédéraux n'a pas été réduit depuis le commencement du programme. Le passif total était de 2,2 milliards de dollars supérieurs à la fin de la phase II qu'il l'était au commencement. Dans une large mesure, ce résultat est attribuable aux hausses importantes du passif pour les mines Giant et Faro. Du passif total estimé à 4,0 milliards de dollars qui devrait être maintenu au-delà de la phase III du PASCFC, un peu plus de la moitié s'appliquera à ces deux sites.
- **Diminution des risques pour l'environnement et la santé humaine.** À la fin de l'AF 2016 à 2017, les activités de réduction des risques avaient été achevées sur 1 169 sites de classe 1 et de classe 2 financés par le PASCFC depuis le commencement du programme. Ainsi, les risques pour l'environnement et la santé humaine ont également été réduits sur ces sites. Le programme du PASCFC ne mesure pas directement la réduction des risques. Comme il a été noté auparavant, on s'entend de façon générale pour dire qu'il s'agit d'un aspect où les responsables du programme pourraient améliorer la mesure du rendement et la production de rapports.
- **Création d'emplois dans l'industrie des services environnementaux.** Les intervenants du programme estiment que le PASCFC a contribué à la création d'emplois, non seulement dans l'industrie des services environnementaux, mais aussi au gouvernement et dans les collectivités autochtones. Certains intervenants estiment toutefois qu'on pourrait en faire plus pour s'assurer que les avantages socioéconomiques associés au programme parviennent aux collectivités autochtones. L'application d'un multiplicateur d'emplois indique qu'environ 6 604 années-personnes d'emplois ont été générées ou maintenues à l'aide des dépenses engagées à la phase II du PASCFC.

De plus, des données anecdotiques indiquent que le PASCFC a produit des avantages secondaires positifs. Ces avantages comprennent l'approfondissement des connaissances, des compétences et de l'expertise au sein de l'industrie des services environnementaux et au gouvernement du Canada en ce qui concerne les sites contaminés, le regroupement de l'industrie des services environnementaux et le renforcement de la capacité dans les communautés autochtones.

Le PASCFC dispose d'une infrastructure de mesure du rendement bien développée, et les données sur le rendement sont ponctuelles et fiables. Trouver des façons de broser un tableau significatif à propos du rendement est problématique, en particulier à la lumière de la dépendance continue à l'égard de la réduction du passif comme mesure des résultats. À l'avenir, il faudrait mettre un plus grand accent sur les mesures du rendement liées à la réduction des risques. De plus, le modèle logique du programme devrait être peaufiné de manière à éliminer les chevauchements et à garantir que tous les résultats visés y sont représentés.

Recommandations et réponse de la direction

D'après les constatations de l'évaluation, trois recommandations ont été formulées pour le programme du PASCFC. La [recommandation 1](#) s'adresse au sous-ministre adjoint (SMA) de la Direction générale de la protection de l'environnement d'Environnement et Changement climatique Canada, en tant que haut fonctionnaire ministériel responsable du Secrétariat du PASCFC. La [recommandation 2](#) s'adresse au SMA, Terres et développement économique et au SMA, Organisation des affaires du Nord à Relations Couronne Autochtones et Affaires du Nord Canada. La [recommandation 3](#) s'adresse au SMA de la Direction générale de la protection de l'environnement d'Environnement et Changement climatique Canada, en consultation avec le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada.

Les sous-ministres adjoints d'ECCC et de Relations Couronne-Autochtones et Affaires du Nord Canada (RCAANC) sont d'accord avec les recommandations et ont élaboré des plans d'action de la direction en réaction à chacune d'elles.

Recommandation 1 : il est recommandé que le sous-ministre adjoint de la Direction générale de la protection de l'environnement d'Environnement et Changement climatique Canada favorise une prestation efficace du programme en encourageant le regroupement géographique des sites situés au même endroit en combinant potentiellement des sites à risque élevé et des sites à faible risque, et ce, aux fins d'évaluation, d'assainissement, de gestion des risques et de surveillance à long terme.

Réponse de la direction : Le regroupement de sites de classe 1 ou de sites demeurant dans la classe 2 avec des sites de moindre priorité en fonction de la localisation géographique offre la possibilité d'accroître l'efficacité des activités et d'accélérer les interventions sur les sites contaminés de compétence fédérale.

Chacun des gardiens procède actuellement à la planification des travaux à effectuer sur les sites, et le Groupe de travail sur la gestion des sites contaminés (GTGSC) en fait l'examen. Au cours de l'AF 2020 à 2021, le programme du PASCFC privilégierait une approche plus intégrée quant à la planification, de sorte à regrouper les sites de façon rentable. Cela comprendrait une planification avancée des projets en cours d'exercice et dans le contexte de plans de travail quinquennaux. Par ailleurs, le classement des sites par ordre de priorité comprendrait des sites moins prioritaires selon des paramètres spécifiques suivants : lorsque des sites classés comme sites de classe 1 ou sites demeurant dans la classe 2 peuvent être regroupés géographiquement avec de nouveaux sites de classe 2 ou de classe 3 dans le respect du

plafond de 15 % des dépenses prévues au programme. Les groupes de travail régionaux auxquels participent actuellement les gardiens et les ministères experts assumeront de nouvelles responsabilités visant à optimiser la collaboration entre les partenaires du programme, y compris le regroupement de sites aux fins d'évaluation et d'activités d'assainissement et le recensement simultané de sites nécessitant une intervention urgente où les travaux pourraient être devancés à brève échéance si d'autres projets sont retardés de manière imprévue. Les spécialistes de l'approvisionnement de Services gouvernementaux et Approvisionnement Canada (SPAC) et de Construction de Défense Canada (CDC) participeraient aux tout premiers stades de la planification jusqu'à l'achèvement du projet. Ils travailleraient avec les partenaires du programme et l'industrie afin d'accélérer le déroulement des travaux et de veiller à la disponibilité des outils et des ressources nécessaires, de sorte à respecter les échéances des projets. Le Conseil de surveillance des sous-ministres adjoints (SMA) aurait la décision finale sur les plans de travail et les possibilités stratégiques d'investissement.

Les produits livrables seront mis au point par le secrétariat du PASCF, en collaboration, le cas échéant, avec le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, le Conseil de surveillance des SMA, les ministères experts, SPAC, CDC et les gardiens ou le GTGSC.

Recommandation 2 : il est recommandé que le sous-ministre adjoint, Terres et développement économique, et le sous-ministre adjoint, Organisation des affaires du Nord, à Relations Couronne-Autochtones et Affaires du Nord Canada, améliorent l'échange de renseignements, la mobilisation et la collaboration avec les collectivités autochtones à tous les stades du processus du PASCF, dont l'évaluation, l'établissement de l'ordre de priorité et l'assainissement des sites contaminés.

Réponse de la direction 1 (Terres et développement économique) : Offert en partenariat avec Environnement et Changement climatique Canada, le Programme des sites contaminés dans les réserves de Relations Couronne-Autochtones permettra l'amélioration de l'échange d'information, de l'engagement et de la collaboration avec les communautés autochtones à toutes les phases du processus du Plan d'action pour les sites contaminés fédéraux (PASCF), y compris l'évaluation, l'établissement des priorités et l'assainissement des sites contaminés. À cette fin, on continuera de s'acquitter des tâches suivantes :

- Collaborer avec les communautés autochtones qui ont de l'expérience dans la gestion de projets sur les sites contaminés financés par le PASCF et miser sur les relations positives existantes avec ces communautés;
- Travailler avec les communautés autochtones pour échanger de l'information afin d'accroître leur sensibilisation et leurs connaissances au sujet du PASCF;
- Examiner les options avec Environnement et Changement climatique Canada en vue d'accroître les possibilités pour les communautés autochtones de participer davantage à la gestion et à l'établissement des priorités des projets sur les sites contaminés du PASCF;

- Communiquer les pratiques exemplaires en matière d'engagement dans tous les bureaux régionaux dans le cadre des travaux du Comité national de gestion des lieux contaminés du Programme des sites contaminés dans les réserves;
- Explorer les options à long terme avec Environnement et Changement climatique Canada pour accroître la capacité interne et externe liée à l'échange d'information, à l'engagement et à la collaboration avec les communautés autochtones;
- Collaborer avec les experts en communication du Ministère afin de produire un contenu mis à jour pour les pages Internet du Programme des sites contaminés dans les réserves de RCAANC/SAC en vue de communiquer des renseignements supplémentaires sur le PASCFC et le Programme des sites contaminés dans les réserves.

Réponse de la direction 2 (Organisation des affaires du Nord) : Offert en partenariat avec Environnement et Changement climatique Canada (ECCC), le Programme des sites contaminés dans les réserves de Relations Couronne-Autochtones et Affaires du Nord permettra l'amélioration de l'échange d'information, de l'engagement et de la collaboration avec les communautés autochtones à toutes les phases du processus du PASCFC, y compris l'évaluation, l'établissement des priorités et l'assainissement des sites contaminés. Cela comprendra :

- Continuer de collaborer avec les communautés autochtones qui ont de l'expérience dans la gestion de projets sur les sites contaminés financés par le PASCFC dans le cadre du programme du PSCN et miser sur les relations positives existantes avec ces communautés;
- Continuer de travailler avec les bureaux régionaux du Nord pour échanger des pratiques exemplaires en matière d'engagement et soutenir l'établissement de relations relativement aux projets de sites contaminés, à l'échelle régionale;
- Continuer de fournir des mises à jour en continu sur les communications concernant l'avancement des projets majeurs.

Recommandation 3 : il est recommandé que le sous-ministre adjoint de la Direction générale de la protection de l'environnement d'Environnement et Changement climatique Canada renforce l'approche utilisée pour mesurer le rendement et produire des rapports, de manière à transmettre aux Canadiens et aux Canadiennes de façon plus claire et plus significative les réussites du programme du Plan d'action pour les sites contaminés fédéraux.

Réponse de la direction : Tout en continuant à recueillir et à consigner les données sur la réduction du passif dans un programme renouvelé, le secrétariat du PASCFC, en consultation avec le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada (SCT), mettra davantage l'accent sur les résultats du programme en matière d'atténuation des risques aux fins de la production de rapports. La plateforme pour ce changement continuera d'être le cadre de mesure du rendement (CMR) du PASCFC, et l'objectif consistera à mettre en place les moyens et les méthodes de collecte de données sur l'atténuation des risques dès le début du programme renouvelé au cours de l'AF 2020 à 2021.

Cela comprendra un examen de l'actuel modèle logique du PASCFC et du CMR afin de renforcer et de peaufiner les rapports sur le rendement 1) en éliminant les dédoublements inutiles dans le modèle logique et le CMR et 2) en revoyant le modèle logique actuel du PASCFC de sorte à représenter tous les résultats escomptés du programme, de même qu'à formuler une théorie du changement clairement énoncée et à préciser comment les activités et les extrants devraient mener aux résultats. Le modèle logique actualisé comprendra tout nouveau résultat visé qui était inclus dans le cadre du renouvellement du programme. L'examen et le raffinement du modèle logique et du CMR seront effectués par le secrétariat du PASCFC, en consultation avec le SCT, les gardiens et les ministères experts.

Au sujet de l'évaluation

En collaboration avec 17 partenaires fédéraux, l'évaluation a été réalisée par la Direction générale de l'audit et de l'évaluation d'ECCE au cours de l'AF 2017 à 2018. Elle visait une période de six ans allant de l'AF 2012 à 2013 à l'AF 2017 à 2018, soit les quatre dernières années de la phase II du PASCFC et les deux premières années de la phase III. Plusieurs méthodes ont été employées, dont l'examen de documents et de données, des entrevues auprès de 66 informateurs clés, une analyse de programmes semblables dans cinq autres instances, cinq études de cas et un groupe d'experts. Le présent rapport a été approuvé par les sous-ministres des Relations Couronne-Autochtone et des Affaires du Nord et des Services aux Autochtones Canada le 10 décembre 2018, et par les administrateurs généraux d'Environnement et Changement climatique Canada le 21 décembre 2018.