



CHAMBRE DES COMMUNES
HOUSE OF COMMONS
CANADA

ACCÈS À UNE EAU POTABLE SALUBRE DANS LES COLLECTIVITÉS DES PREMIÈRES NATIONS

Rapport du Comité permanent des comptes publics

Kelly Block, présidente

JUIN 2021
43^e LÉGISLATURE, 2^e SESSION

Publié en conformité de l'autorité du Président de la Chambre des communes

PERMISSION DU PRÉSIDENT

Les délibérations de la Chambre des communes et de ses comités sont mises à la disposition du public pour mieux le renseigner. La Chambre conserve néanmoins son privilège parlementaire de contrôler la publication et la diffusion des délibérations et elle possède tous les droits d'auteur sur celles-ci.

Il est permis de reproduire les délibérations de la Chambre et de ses comités, en tout ou en partie, sur n'importe quel support, pourvu que la reproduction soit exacte et qu'elle ne soit pas présentée comme version officielle. Il n'est toutefois pas permis de reproduire, de distribuer ou d'utiliser les délibérations à des fins commerciales visant la réalisation d'un profit financier. Toute reproduction ou utilisation non permise ou non formellement autorisée peut être considérée comme une violation du droit d'auteur aux termes de la *Loi sur le droit d'auteur*. Une autorisation formelle peut être obtenue sur présentation d'une demande écrite au Bureau du Président de la Chambre.

La reproduction conforme à la présente permission ne constitue pas une publication sous l'autorité de la Chambre. Le privilège absolu qui s'applique aux délibérations de la Chambre ne s'étend pas aux reproductions permises. Lorsqu'une reproduction comprend des mémoires présentés à un comité de la Chambre, il peut être nécessaire d'obtenir de leurs auteurs l'autorisation de les reproduire, conformément à la *Loi sur le droit d'auteur*.

La présente permission ne porte pas atteinte aux privilèges, pouvoirs, immunités et droits de la Chambre et de ses comités. Il est entendu que cette permission ne touche pas l'interdiction de contester ou de mettre en cause les délibérations de la Chambre devant les tribunaux ou autrement. La Chambre conserve le droit et le privilège de déclarer l'utilisateur coupable d'outrage au Parlement lorsque la reproduction ou l'utilisation n'est pas conforme à la présente permission.

Aussi disponible sur le site Web de la Chambre des communes à l'adresse suivante : www.noscommunes.ca

ACCÈS À UNE EAU POTABLE SALUBRE DANS LES COLLECTIVITÉS DES PREMIÈRES NATIONS

Rapport du Comité permanent des comptes publics

**La présidente
Kelly Block**

JUIN 2021

43^e LÉGISLATURE, 2^e SESSION

AVIS AU LECTEUR

Rapports de comités présentés à la Chambre des communes

C'est en déposant un rapport à la Chambre des communes qu'un comité rend publiques ses conclusions et recommandations sur un sujet particulier. Les rapports de fond portant sur une question particulière contiennent un sommaire des témoignages entendus, les recommandations formulées par le comité et les motifs à l'appui de ces recommandations.

COMITÉ PERMANENT DES COMPTES PUBLICS

PRÉSIDENTE

Kelly Block

VICE-PRÉSIDENTS

Lloyd Longfield

Maxime Blanchette-Joncas

MEMBRES

Luc Berthold

Kody Blois

Greg Fergus

Matthew Green

Philip Lawrence

Francesco Sorbara

Len Webber

Jean Yip

AUTRES DÉPUTÉS QUI ONT PARTICIPÉ

Gary Anandasangaree

Niki Ashton

Yvan Baker

Julie Vignola

GREFFIÈRE DU COMITÉ

Angela Crandall

BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Services d'information, d'éducation et de recherche parlementaires

André Léonard

Dillan Theckedath

LE COMITÉ PERMANENT DES COMPTES PUBLICS

a l'honneur de présenter son

VINGTIÈME RAPPORT

Conformément au mandat que lui confère l'article 108(3)g) du Règlement, le Comité a étudié le Rapport 3, Accès à une eau potable salubre dans les collectivités des Premières Nations — Services aux Autochtones Canada, des Rapports 2021 de la vérificatrice générale du Canada et a convenu de faire rapport de ce qui suit :

TABLE DES MATIÈRES

LISTE DES RECOMMANDATIONS.....	1
INTRODUCTION	3
À propos de ce rapport de comité.....	3
Contexte	3
A. L'accès à une eau potable salubre.....	3
B. Objectif de l'audit	4
C. Rôles et responsabilités.....	4
CONSTATATIONS ET RECOMMANDATIONS	6
A. Les avis sur la qualité de l'eau potable dans les collectivités des Premières Nations.....	6
1. Services aux Autochtones Canada n'a pas honoré son engagement de mettre fin à tous les avis à long terme sur la qualité de l'eau potable dans les collectivités des Premières Nations	6
Recommandation	7
2. Les défaillances liées à certains réseaux d'alimentation en eau n'avaient pas été corrigées	8
Le défaut de mettre complètement en œuvre des solutions à long terme..	8
Recommandation	8
L'émission d'avis récurrents sur la qualité de l'eau potable	9
L'absence d'amélioration de l'état des réseaux d'alimentation en eau.....	10
Recommandation	10
B. Le budget de fonctionnement et d'entretien	11
1. Une formule de financement et une politique désuètes	12
2. Les problèmes de maintien en poste d'opérateurs de réseaux qualifiés	13
Recommandation	14
C. Le régime de réglementation pour la salubrité de l'eau potable.....	15
Un nouveau cadre législatif en cours d'élaboration.....	15

Recommandation	15
CONCLUSION	17
SOMMAIRE DES MESURES RECOMMANDÉES ET ÉCHÉANCES	18
ANNEXE A LISTE DES TÉMOINS	21
DEMANDE DE RÉPONSE DU GOUVERNEMENT	23

LISTE DES RECOMMANDATIONS

À l'issue de leurs délibérations, les comités peuvent faire des recommandations à la Chambre des communes ou au gouvernement et les inclure dans leurs rapports. Les recommandations relatives à la présente étude se trouvent énumérées ci-après.

Recommandation 1 – Sur la résolution des avis à long terme sur la qualité de l'eau potable et la mise en œuvre de solutions à long terme

Que, d'ici le 31 mars 2022, Services aux Autochtones Canada présente au Comité permanent des comptes publics de la Chambre des communes un plan complet sur sa stratégie à long terme pour s'assurer de la durabilité des réseaux d'eau potable, comprenant des objectifs, des résultats et des échéanciers. Tant le plan que les constats des progrès devront être faits en collaboration avec les communautés des Premières Nations. Les résultats devront comprendre a) les montants investis pour régler les avis à long terme sur la qualité de l'eau potable; b) le nombre d'avis à long terme toujours en vigueur; c) le nombre d'avis à court terme toujours en vigueur. Des rapports devront aussi être présentés d'ici le 31 mars 2023, 2024 et 2025. De plus, un rapport final devra être présenté d'ici le 31 mars 2026, qui montre les solutions à long terme mises en place dans toutes les collectivités touchées par les avis à long terme sur la qualité de l'eau potable depuis 2015. 9

Recommandation 2 – Sur la détection et la correction proactive des problèmes

Que, d'ici le 30 septembre 2022, Services aux Autochtones Canada présente au Comité permanent des comptes publics de la Chambre des communes un rapport sur les mesures prises pour détecter et corriger de manière proactive les défaillances sous-jacentes des réseaux d'alimentation en eau. 11

Recommandation 3 – Sur le financement des dépenses de fonctionnement et d'entretien

Que, d'ici le 30 avril 2022, Services aux Autochtones Canada présente au Comité permanent des comptes publics de la Chambre des communes un rapport décrivant les progrès réalisés en ce qui concerne sa politique et sa formule de financement, incluant les salaires, pour le fonctionnement et l'entretien des infrastructures liées à l'eau potable dans les collectivités des Premières Nations. Un rapport final devra aussi être présenté d'ici le 30 avril 2023. 15

Recommandation 4 – Sur l’élaboration et la mise en œuvre d’un régime de réglementation

Que, au plus tard le 30 avril 2022 et chaque année au plus tard le 30 avril jusqu’à l’adoption d’un régime de réglementation sur la salubrité de l’eau potable dans les collectivités des Premières Nations, Services aux Autochtones Canada présente au Comité permanent des comptes publics de la Chambre des communes un rapport sur les négociations en cours avec les communautés des Premières Nations pour le développement et la mise en œuvre d’un tel régime de réglementation..... 16



INTRODUCTION

À PROPOS DE CE RAPPORT DE COMITÉ

Le 25 février 2021, le Bureau du vérificateur général du Canada (BVG) a déposé à la Chambre des communes un rapport d'audit intitulé « Accès à une eau potable salubre dans les collectivités des Premières Nations », qui a été renvoyé au Comité permanent des comptes publics de la Chambre des communes (le Comité) pour étude¹. Le 29 avril 2021, le Comité a organisé une séance sur ce rapport. Les personnes suivantes y ont participé :

- BVG – Karen Hogan, vérificatrice générale du Canada; Glenn Wheeler, directeur principal;
- Services aux Autochtones Canada (SAC ou le Ministère) – Christiane Fox, sous-ministre; Joanne Wilkinson, sous-ministre adjointe principale, Secteur des opérations régionales; Chad Westmacott, directeur général, Direction générale des infrastructures communautaires; Jennifer Esdaile, directrice, Gestion stratégique de l'eau².

CONTEXTE

A. L'accès à une eau potable salubre

Selon le BVG, l'accès à une eau potable salubre « est un problème de longue date dans de nombreuses collectivités des Premières Nations. [Le BVG avait] présenté un rapport à ce sujet en 2005 et de nouveau en 2011, et formulé des recommandations pour aider à résoudre le problème. Quinze ans après [son] premier examen de cette question, certaines collectivités des Premières Nations continuent à ne pas avoir accès à une eau potable salubre.

En 2015, le gouvernement fédéral a promis de régler ce problème de longue date. Il s'est engagé à mettre fin à tous les avis à long terme sur la qualité de l'eau potable touchant

1 Chambre des communes, *Journaux*, 25 février 2021.

2 Chambre des communes, Comité permanent des comptes publics, *Procès-verbal*, 2^e session, 43^e législature, 29 avril 2021, [réunion n° 28](#).



les réseaux publics d’approvisionnement en eau dans les réserves des Premières Nations avant le 31 mars 2021³. »

B. Objectif de l’audit

L’audit du BVG avait pour but de déterminer si SAC « avait fourni aux collectivités des Premières Nations un appui adéquat pour garantir qu’elles ont accès à une eau potable salubre⁴ ». L’audit a porté sur la période allant du 1^{er} novembre 2015 au 1^{er} novembre 2020. Il s’agit de la période à laquelle s’applique la conclusion de l’audit. Toutefois, afin de mieux comprendre l’objet considéré de l’audit, le BVG a aussi examiné certains dossiers antérieurs à cette période⁵.

C. Rôles et responsabilités

SAC « aide à garantir que les collectivités des Premières Nations ont accès à une eau potable salubre de diverses façons : »

- En fournissant des conseils et du financement aux Premières Nations pour qu’elles puissent concevoir, construire, mettre à niveau, réparer, exploiter et entretenir les réseaux d’alimentation en eau.
- En appuyant la surveillance de l’eau potable pour en déterminer la salubrité.
- En fournissant des conseils de santé publique lorsqu’il y a des préoccupations au sujet de la qualité de l’eau potable et aide les collectivités à régler ces problèmes⁶.

Les provinces et territoires émettent des règlements qui s’appliquent « à presque tous les systèmes publics d’alimentation en eau et de traitement des eaux usées au Canada, et prévoi[en]t des mesures d’application de la loi lorsque les normes ne sont pas respectées. Même si la réglementation des provinces ne s’applique pas aux collectivités des Premières Nations, [SAC] recommande à ces dernières de se conformer aux

3 Bureau du vérificateur général du Canada (BVG), [Accès à une eau potable salubre dans les collectivités des Premières Nations — Services aux Autochtones Canada](#), Rapport 3 des Rapports de 2021 de la vérificatrice générale du Canada, paragr. 3.2 et 3.3.

4 *Ibid.*, paragr. 3.15.

5 *Ibid.*, [À propos de l’audit](#).

6 *Ibid.*, paragr. 3.8.

exigences qui sont les plus rigoureuses entre les exigences fédérales et les exigences provinciales⁷. »

L'audit a aussi indiqué que les « Premières Nations sont les propriétaires et les exploitantes des infrastructures communautaires dans leurs collectivités, y compris les infrastructures liées à l'eau. [Elles] gèrent la construction, la mise à niveau et le fonctionnement au quotidien des réseaux d'alimentation en eau. Elles s'assurent également que ces réseaux sont exploités conformément aux divers protocoles, normes et lignes directrices, et que des programmes appropriés d'analyse et de surveillance de l'eau sont en place.

Les chefs et les conseils des collectivités des Premières Nations émettent et lèvent les avis sur la qualité de l'eau potable. Les agents de santé environnementale et publique fournissent des renseignements sur la qualité de l'eau potable et recommandent des mesures aux chefs et aux conseils dans le but de les aider à prendre des décisions éclairées. Les agents de santé environnementale et publique sont employés soit par [SAC], soit par des organisations des Premières Nations, comme des conseils tribaux⁸. »

7 *Ibid.*, paragr. 3.7.

8 *Ibid.*, paragr. 3.9 et 3.10.



CONSTATATIONS ET RECOMMANDATIONS

A. LES AVIS SUR LA QUALITÉ DE L'EAU POTABLE DANS LES COLLECTIVITÉS DES PREMIÈRES NATIONS

Selon le BVG, les avis sur la qualité de l'eau potable « sont demeurés en vigueur pour de nombreuses collectivités, et près de la moitié des avis en vigueur sont en place depuis plus de dix ans⁹ ».

1. Services aux Autochtones Canada n'a pas honoré son engagement de mettre fin à tous les avis à long terme sur la qualité de l'eau potable dans les collectivités des Premières Nations

Le BVG a constaté que, au moment de l'audit, bien que SAC « ait réalisé des progrès en vue de mettre fin aux avis à long terme sur la qualité de l'eau potable, le Ministère n'était pas en voie d'honorer son engagement pris en 2015 de mettre fin à tous les avis à long terme touchant les réseaux publics d'alimentation en eau dans les réserves des Premières Nations avant le 31 mars 2021¹⁰ ».

Christiane Fox, sous ministre, SAC, a expliqué qu'en « novembre 2015, on comptait 105 avis à long terme concernant la qualité de l'eau potable dans les réseaux publics des réserves à l'échelle du pays. Depuis, 58 avis à long terme ont été ajoutés¹¹. » Au 1^{er} novembre 2020, 100 de ces avis à long terme avaient été levés et 60 demeuraient en vigueur dans 41 collectivités des Premières Nations¹². Parmi ces 60 avis à long terme en vigueur, 28 étaient en place depuis plus de 10 ans¹³.

Christiane Fox a aussi affirmé que « la pandémie a retardé l'achèvement des projets d'infrastructure dans tout le pays, y compris les projets visant à lever les avis à long

9 *Ibid.*, paragr. 3.20.

10 *Ibid.*, paragr. 3.29.

11 Chambre des communes, Comité permanent des comptes publics, *Témoignages*, 2^e session, 43^e législature, 29 avril 2021, [réunion n° 28](#), 1110.

12 BVG, [Accès à une eau potable salubre dans les collectivités des Premières Nations — Services aux Autochtones Canada](#), Rapport 3 des Rapports de 2021 de la vérificatrice générale du Canada, paragr. 3.35.

13 *Ibid.*, paragr. 3.36.

terme sur la qualité de l'eau potable¹⁴ ». De plus, le Ministère a été très réceptif « aux résolutions des conseils de bande afin de respecter les décisions prises par les dirigeants autochtones. Une partie de la saison de construction de l'an dernier a été perturbée. Il y a eu des répercussions non seulement à cause de ces décisions, qui sont très importantes alors que nous faisons face à une troisième vague au pays et que [le ministère doit] être extrêmement vigilant dans la façon [de gérer] la situation, mais aussi pour ce qui est des allées et venues de l'équipement de construction¹⁵. »

Toutefois, le BVG a constaté que, « dans de nombreux cas, les projets liés aux réseaux d'alimentation en eau subissaient déjà des retards avant le début de la pandémie¹⁶ ».

Recommandation

À la lumière de ces questions, le BVG a formulé la recommandation suivante :

Services aux Autochtones Canada devrait collaborer avec les collectivités des Premières Nations pour renforcer les efforts déployés en vue de mettre fin à tous les avis à long terme sur la qualité de l'eau potable et de prévenir la diffusion de nouveaux avis¹⁷.

Selon Christiane Fox, des initiatives « sont en cours pour régler chacun des 52 avis à long terme sur la qualité de l'eau potable qui demeurent en vigueur dans 33 communautés¹⁸ ». De plus, des « solutions à long terme sont en cours dans tous les cas où des mesures provisoires ont été mises en place pour fournir de l'eau potable aux communautés le plus rapidement possible¹⁹ ». Elle a aussi souligné que le « gouvernement fédéral ne peut pas intervenir et proposer des solutions ou prescrire un système plutôt qu'un autre. Il doit agir en partenariat avec les dirigeants autochtones qui doivent, eux, prendre les meilleures décisions qui soient pour leurs communautés²⁰. »

Dans son plan d'action, SAC s'engage à ce que « les avis à long terme sur la qualité de l'eau potable en vigueur sur les réseaux publics dans les réserves depuis novembre

14 Chambre des communes, Comité permanent des comptes publics, *Témoignages*, 2^e session, 43^e législature, 29 avril 2021, [réunion n° 28](#), 1105.

15 *Ibid.*, 1125.

16 BVG, [Accès à une eau potable salubre dans les collectivités des Premières Nations — Services aux Autochtones Canada](#), Rapport 3 des Rapports de 2021 de la vérificatrice générale du Canada, paragr. 3.39.

17 *Ibid.*, paragr. 3.40.

18 Chambre des communes, Comité permanent des comptes publics, *Témoignages*, 2^e session, 43^e législature, 29 avril 2021, [réunion n° 28](#), 1110. Les chiffres sont ceux en vigueur au moment de l'audience.

19 *Ibid.*

20 *Ibid.*, 1125.



2015²¹ » soient résolus en 2023-2024. Pour ce faire, le Ministère prévoit travailler « avec les Premières Nations pour investir 309 millions de dollars dans des projets visant à régler tous les avis restants sur les réseaux publics dans les réserves », d’ici mars 2022²². Le Ministère s’engage aussi « à suivre les avis à court terme sur la qualité de l’eau potable et à aider les Premières Nations à traiter ces avis avant qu’ils ne deviennent des avis à long terme²³ ».

2. Les défaillances liées à certains réseaux d’alimentation en eau n’avaient pas été corrigées

Le défaut de mettre complètement en œuvre des solutions à long terme

Selon le BVG, « même si les mesures provisoires ont permis aux collectivités touchées d’avoir un accès temporaire à une eau potable salubre, aucune solution à long terme n’était attendue avant plusieurs années. Parmi les 60 avis à long terme sur la qualité de l’eau potable qui demeuraient en vigueur au 1^{er} novembre 2020, 16 avis (soit 27 %) faisaient l’objet de mesures provisoires. Selon SAC, les solutions à long terme pour les réseaux d’alimentation en eau faisant l’objet de ces avis en étaient à différentes étapes de mise en œuvre et devraient être en place entre 2021 et 2025²⁴. »

Recommandation

Par conséquent, le BVG a formulé la recommandation suivante :

Services aux Autochtones Canada, en collaboration avec les collectivités des Premières Nations, devrait mettre en œuvre des solutions à long terme pour garantir que les réseaux d’alimentation en eau dans ces collectivités leur donnent un accès continu à une eau potable salubre²⁵.

D’après son plan d’action, le Ministère « continuera à travailler avec les Premières Nations pour mettre en œuvre des projets qui répondent aux besoins en eau à long terme de toutes les collectivités touchées par les avis à long terme sur la qualité de l’eau

21 Services aux Autochtones Canada (SAC), [Plan d’action détaillé](#), p. 1.

22 *Ibid.*

23 *Ibid.*

24 BVG, [Accès à une eau potable salubre dans les collectivités des Premières Nations — Services aux Autochtones Canada](#), Rapport 3 des Rapports de 2021 de la vérificatrice générale du Canada, paragr. 3.52.

25 *Ibid.*, paragr. 3.54.

potable depuis 2015²⁶ ». Ces solutions durables doivent être mise en place d’ici mars 2026. Entre temps, le Ministère « continuera à soutenir le processus de mobilisation mené par l’APN pour l’élaboration en collaboration d’une stratégie à long terme pour s’assurer de la durabilité des réseaux d’eau potable (achèvement prévu : mars 2022)²⁷ ». Il va aussi soutenir « l’élaboration en collaboration d’une stratégie à long terme pour l’infrastructure de l’eau potable et des eaux usées (achèvement prévu : hiver 2022-2023)²⁸ ».

Le Comité comprend qu’il faut parfois du temps pour corriger des problèmes d’infrastructure. Cependant, il entend assurer un suivi annuel des améliorations apportées aux problèmes de durabilité des réseaux d’eau potable dans les collectivités des Premières Nations. Par conséquent, il recommande :

Recommandation 1 – Sur la résolution des avis à long terme sur la qualité de l’eau potable et la mise en œuvre de solutions à long terme

Que, d’ici le 31 mars 2022, Services aux Autochtones Canada présente au Comité permanent des comptes publics de la Chambre des communes un plan complet sur sa stratégie à long terme pour s’assurer de la durabilité des réseaux d’eau potable, comprenant des objectifs, des résultats et des échéanciers. Tant le plan que les constats des progrès devront être faits en collaboration avec les communautés des Premières Nations. Les résultats devront comprendre a) les montants investis pour régler les avis à long terme sur la qualité de l’eau potable; b) le nombre d’avis à long terme toujours en vigueur; c) le nombre d’avis à court terme toujours en vigueur. Des rapports devront aussi être présentés d’ici le 31 mars 2023, 2024 et 2025. De plus, un rapport final devra être présenté d’ici le 31 mars 2026, qui montre les solutions à long terme mises en place dans toutes les collectivités touchées par les avis à long terme sur la qualité de l’eau potable depuis 2015.

L’émission d’avis récurrents sur la qualité de l’eau potable

Le BVG a constaté qu’entre le 1^{er} novembre 2015 et le 1^{er} novembre 2020,

« parmi les réseaux visés par les 100 avis à long terme sur la qualité de l’eau potable qui ont été levés, 5 ont fait l’objet d’avis subséquents qui sont devenus des avis à long terme. Par exemple, une collectivité des Premières Nations était visée par un avis à long

26 SAC, [Plan d’action détaillé](#), p. 2.

27 *Ibid.*, p.3.

28 *Ibid.*



terme sur la qualité de l'eau potable en vigueur depuis 2001. L'avis avait été levé en 2019 après que des réparations aient été apportées à l'installation de traitement de l'eau et au réseau de distribution. Or, moins de deux mois plus tard, un avis subséquent sur la qualité de l'eau potable avait été émis. Cet avis était encore en vigueur le 1^{er} novembre 2020²⁹. »

« 19 réseaux d'alimentation en eau avaient fait l'objet d'avis à court terme récurrents sur la qualité de l'eau potable qui, mis ensemble, avaient été en vigueur pendant plus de 1 an. Par exemple, une collectivité a été visée par un avis à court terme pendant 363 jours, suivi moins de 4 mois plus tard d'un autre avis à court terme qui a duré 325 jours. Pour les habitants de cette collectivité, les répercussions de ces avis à court terme récurrents pourraient causer autant de perturbations que celles d'un seul avis à long terme³⁰. »

L'absence d'amélioration de l'état des réseaux d'alimentation en eau

Selon le BVG, en 2019-2020, 43 % des réseaux d'eau potable évalués posaient un risque élevé ou moyen, soit le même pourcentage que cinq ans auparavant. Selon le Ministère, « les réseaux qui présentent un risque élevé ou moyen peuvent comporter des défaillances majeures auxquelles il faut remédier. Si ces défaillances ne sont pas corrigées, les collectivités des Premières Nations pourraient ne pas avoir accès à une eau potable salubre³¹. » Christiane Fox a précisé que le pourcentage de systèmes posant un risque *élevé* (et non *élevé ou moyen*) « frôlait les 20 % à un moment donné, selon notre système d'évaluation du risque. En 2019-2020, ce pourcentage se situait entre 14 % et 15 %. Le nombre de systèmes dont le risque était élevé a été réduit³². »

Recommandation

Par conséquent, le BVG a formulé la recommandation suivante :

29 BVG, [Accès à une eau potable salubre dans les collectivités des Premières Nations — Services aux Autochtones Canada](#), Rapport 3 des Rapports de 2021 de la vérificatrice générale du Canada, paragr. 3.55.

30 *Ibid.*, paragr. 3.58.

31 *Ibid.*, paragr. 3.60.

32 Chambre des communes, Comité permanent des comptes publics, *Témoignages*, 2^e session, 43^e législature, 29 avril 2021, [réunion n° 28](#), 1250.

Services aux Autochtones Canada devrait collaborer avec les Premières Nations pour s'employer à relever et à corriger, de façon proactive, les défaillances sous-jacentes des réseaux d'alimentation en eau afin d'éviter l'émission d'avis récurrents³³.

Selon son plan d'action, SAC « continuera de travailler avec les Premières Nations pour mener une inspection annuelle de la performance des réseaux d'aqueduc et une évaluation de l'état des biens tous les trois ans afin de cerner toute lacune. [Le Ministère travaillera] de façon proactive avec les collectivités pour combler ces lacunes et prévenir les avis récurrents³⁴. » Pour y arriver, le Ministère compte notamment continuer « à travailler avec les Premières Nations pour faire avancer la réforme de la politique de [fonctionnement et d'entretien] dans le cadre d'un travail plus large vers une approche de gestion des actifs (achèvement prévu : été 2022)³⁵ ».

Par conséquent, le Comité recommande :

Recommandation 2 – Sur la détection et la correction proactive des problèmes

Que, d'ici le 30 septembre 2022, Services aux Autochtones Canada présente au Comité permanent des comptes publics de la Chambre des communes un rapport sur les mesures prises pour détecter et corriger de manière proactive les défaillances sous-jacentes des réseaux d'alimentation en eau.

B. LE BUDGET DE FONCTIONNEMENT ET D'ENTRETIEN

Les dépenses liées au fonctionnement et à l'entretien comprennent celles liées :

Au fonctionnement – « les services rendus, les matériaux nécessaires et l'énergie utilisée pour assurer quotidiennement la bonne exploitation d'un réseau d'alimentation en eau. Cela comprend les salaires des opérateurs de réseaux, les produits chimiques utilisés pour traiter l'eau et les coûts de l'électricité³⁶ ».

33 BVG, [Accès à une eau potable salubre dans les collectivités des Premières Nations — Services aux Autochtones Canada](#), Rapport 3 des Rapports de 2021 de la vérificatrice générale du Canada, paragr. 3.61.

34 SAC, [Plan d'action détaillé](#), p. 4.

35 *Ibid.*, p. 5.

36 BVG, [Accès à une eau potable salubre dans les collectivités des Premières Nations — Services aux Autochtones Canada](#), Rapport 3 des Rapports de 2021 de la vérificatrice générale du Canada, paragr. 3.67.



À l'entretien – « les travaux courants d'entretien et de réparation effectués dans un réseau d'alimentation en eau pour le préserver dans son état d'origine ou le restaurer, dans la mesure du possible³⁷ ».

Selon Christiane Fox, les coûts défrayés par le Ministère pour l'entretien et le fonctionnement sont de 338 millions de dollars en 2021, et d'ici 2025, ils seront d'environ 400 millions de dollars par année³⁸.

1. Une formule de financement et une politique désuètes

Le BVG a noté que SAC « alloue des fonds aux Premières Nations pour assurer le fonctionnement et l'entretien des réseaux d'alimentation en eau selon une formule et une politique. La formule sert à calculer les coûts totaux estimatifs de fonctionnement et d'entretien de ces réseaux d'alimentation en eau. La politique prévoit que le Ministère financera uniquement 80 % du coût estimatif établi grâce à la formule. Les Premières Nations doivent assumer la part restante de 20 % des coûts au moyen d'autres sources comme les frais d'utilisation³⁹. » À ce titre, le BVG a constaté que la politique et la formule de financement « n'étaient pas adaptées aux besoins des Premières Nations⁴⁰ ».

Par exemple, « la formule, qui date de 1987, était indexée annuellement sur l'inflation, mais elle ne reflétait pas les avancées technologiques ni les frais réels de fonctionnement et d'entretien des infrastructures⁴¹ ». De plus, elle ne « tenait pas compte de l'état des infrastructures déterminé lors des évaluations annuelles des risques ni de l'information sur les activités d'entretien prévues. C'est donc dire qu'avec cette formule, les réseaux d'alimentation en eau qui avaient besoin de plus d'entretien n'ont pas nécessairement bénéficié de plus de fonds que les autres réseaux⁴². »

Selon le BVG, « la politique sur le fonctionnement et l'entretien du Ministère n'avait pas été mise à jour depuis 1998. Le Ministère a indiqué que, puisque la formule était désuète, il n'avait pas financé 80 % de tous les coûts comme l'exige la politique. De plus,

37 *Ibid.*, paragr. 3.68.

38 Chambre des communes, Comité permanent des comptes publics, *Témoignages*, 2^e session, 43^e législature, 29 avril 2021, [réunion n° 28](#), 1150.

39 BVG, [Accès à une eau potable salubre dans les collectivités des Premières Nations — Services aux Autochtones Canada](#), Rapport 3 des Rapports de 2021 de la vérificatrice générale du Canada, paragr. 3.69.

40 *Ibid.*, paragr. 3.62.

41 *Ibid.*, paragr. 3.71.

42 *Ibid.*, paragr. 3.72

de nombreuses Premières Nations n'arrivaient pas à financer les 20 % des coûts de fonctionnement et d'entretien qui étaient à leur charge⁴³. »

Dans le Budget de 2019 et dans l'Énoncé économique de l'automne de 2020, « le Ministère a octroyé des fonds ciblés pour le fonctionnement et l'entretien des systèmes d'alimentation en eau et de traitement des eaux usées⁴⁴ »; ces ajouts visent « à garantir qu'à l'avenir les Premières Nations recevraient les fonds nécessaires pour financer 100 % des coûts de fonctionnement et d'entretien établis au moyen de la formule en vigueur⁴⁵ ». Selon Christiane Fox, « d'ici 2025, SAC « aura multiplié par près de quatre le financement annuel qu'il fournit aux Premières Nations en appui aux opérations et à l'entretien⁴⁶ ».

Selon le BVG, étant donné « que le Ministère n'avait toujours pas mis à jour sa politique sur le fonctionnement et l'entretien ni mis à jour la formule pour calculer les coûts de fonctionnement et d'entretien, il était difficile de déterminer si les fonds supplémentaires annoncés suffiraient à permettre aux Premières Nations d'assurer le fonctionnement et l'entretien de leurs infrastructures liées à l'eau. Le Ministère collaborait avec l'Assemblée des Premières Nations pour actualiser la politique sur le fonctionnement et l'entretien⁴⁷. »

2. Les problèmes de maintien en poste d'opérateurs de réseaux qualifiés

Le BVG a constaté que « la faiblesse des salaires offerts aux opérateurs de réseaux d'alimentation en eau dans les collectivités des Premières Nations continuait de poser problème. Selon une étude menée en 2018 par le Ministère, les salaires des opérateurs dans les collectivités des Premières Nations étaient de 30 % inférieurs aux salaires de leurs homologues ailleurs au pays. Cet écart salarial a contribué au problème de maintien en poste d'opérateurs qualifiés de réseaux d'alimentation en eau⁴⁸. »

43 *Ibid.*, paragr. 3.73.

44 *Ibid.*, paragr. 3.74

45 *Ibid.*

46 Chambre des communes, Comité permanent des comptes publics, *Témoignages*, 2^e session, 43^e législature, 29 avril 2021, [réunion n° 28](#), 1105.

47 BVG, [Accès à une eau potable salubre dans les collectivités des Premières Nations — Services aux Autochtones Canada](#), Rapport 3 des Rapports de 2021 de la vérificatrice générale du Canada, paragr. 3.75.

48 *Ibid.*, paragr. 3.76.



À ce sujet, Christiane Fox a affirmé :

Services aux Autochtones Canada administr[e] le programme de formation itinérante qui vise à favoriser l'acquisition des compétences au sein des communautés, de sorte que celles-ci disposent d'une main-d'œuvre apte à faire le travail très important d'exploitation et d'entretien. Dans le cadre de ce programme, [le Ministère essaie] de développer ces compétences et ces capacités et de fournir aux communautés les outils dont elles ont besoin pour gérer leurs projets⁴⁹.

Recommandation

Par conséquent, le BVG a fait la recommandation suivante :

Services aux Autochtones Canada, en consultation avec les Premières Nations, devrait en toute priorité :

- déterminer le niveau de financement dont ont besoin les Premières Nations pour assurer le fonctionnement et l'entretien de leurs infrastructures liées à l'eau potable;
- modifier la politique et la formule de financement en vigueur afin de verser aux Premières Nations un financement suffisant pour faire fonctionner et entretenir les infrastructures liées à l'eau potable⁵⁰.

En réponse à cette recommandation, SAC entend d'abord, à partir de 2021-2022, élaborer une nouvelle méthodologie de financement des dépenses de fonctionnement et de l'entretien pour mieux refléter ses coûts réels et soutenir la capacité à mettre en œuvre une nouvelle politique de fonctionnement et d'entretien (achèvement prévu : juillet 2021), pour ensuite faire avancer cette nouvelle politique « dans le cadre d'un travail plus large vers une approche de gestion des actifs (achèvement prévu : avril 2023)⁵¹».

Par conséquent, le Comité recommande :

49 Chambre des communes, Comité permanent des comptes publics, *Témoignages*, 2^e session, 43^e législature, 29 avril 2021, [réunion n° 28](#), 1120.

50 BVG, [Accès à une eau potable salubre dans les collectivités des Premières Nations — Services aux Autochtones Canada](#), Rapport 3 des Rapports de 2021 de la vérificatrice générale du Canada, paragr. 3.77.

51 SAC, [Plan d'action détaillé](#), p. 5.

Recommandation 3 – Sur le financement des dépenses de fonctionnement et d’entretien

Que, d’ici le 30 avril 2022, Services aux Autochtones Canada présente au Comité permanent des comptes publics de la Chambre des communes un rapport décrivant les progrès réalisés en ce qui concerne sa politique et sa formule de financement, incluant les salaires, pour le fonctionnement et l’entretien des infrastructures liées à l’eau potable dans les collectivités des Premières Nations. Un rapport final devra aussi être présenté d’ici le 30 avril 2023.

C. LE RÉGIME DE RÉGLEMENTATION POUR LA SALUBRITÉ DE L’EAU POTABLE

Un nouveau cadre législatif en cours d’élaboration

Le BVG a constaté que 15 ans après sa première recommandation à ce sujet, « il n’y avait toujours pas de régime de réglementation. Même si la *Loi sur la salubrité de l’eau potable des Premières Nations* est entrée en vigueur en 2013, aucun règlement connexe n’a été établi⁵². »

À ce sujet, Karen Hogan, vérificatrice générale du Canada, a indiqué :

La loi [...] est assez succincte. Ce sont le cadre législatif et les règlements qui permettent vraiment de l’opérationnaliser. Ils servent à fixer les normes minimales, le seuil minimal pour l’eau, les niveaux de service et les responsabilités définis en cas de problème, afin de déterminer, par exemple, qui doit prendre des mesures. C’est vraiment la façon de faire pour opérationnaliser le cadre législatif énoncé dans la loi. C’est la base. Il faut procéder ainsi parce que les collectivités des Premières Nations ont besoin de ce lien, comme toutes les autres collectivités, pour s’assurer qu’elles savent quel niveau cibler et quoi faire lorsque ces normes ne sont pas respectées. Il s’agit essentiellement d’une façon de fournir les mêmes protections que dans le reste du pays⁵³.

Recommandation

Le BVG a donc formulé la recommandation suivante :

52 BVG, [Accès à une eau potable salubre dans les collectivités des Premières Nations — Services aux Autochtones Canada](#), Rapport 3 des Rapports de 2021 de la vérificatrice générale du Canada, paragr. 3.86.

53 Chambre des communes, Comité permanent des comptes publics, *Témoignages*, 2^e session, 43^e législature, 29 avril 2021, [réunion n° 28](#), 1220.



Services aux Autochtones Canada, de concert avec les Premières Nations, devrait élaborer et mettre en œuvre un régime de réglementation pour la salubrité de l'eau potable dans les collectivités des Premières Nations⁵⁴.

Selon le BVG, SAC « a admis l'importance de la mise en œuvre d'une approche axée sur la collaboration qui reconnaît les droits des Premières Nations à l'autodétermination. Le Ministère a indiqué [au BVG] qu'il travaillait avec l'Assemblée des Premières Nations à la création conjointe d'un nouveau cadre législatif⁵⁵. »

Selon son plan d'action, SAC« établira en collaboration un cadre législatif par l'intermédiaire d'un groupe de travail mixte. L'approbation de la loi est nécessaire pour permettre le développement d'un cadre réglementaire (achèvement prévu : décembre 2022)⁵⁶ ».

Par conséquent, le Comité recommande :

Recommandation 4 – Sur l'élaboration et la mise en œuvre d'un régime de réglementation

Que, au plus tard le 30 avril 2022 et chaque année au plus tard le 30 avril jusqu'à l'adoption d'un régime de réglementation sur la salubrité de l'eau potable dans les collectivités des Premières Nations, Services aux Autochtones Canada présente au Comité permanent des comptes publics de la Chambre des communes un rapport sur les négociations en cours avec les communautés des Premières Nations pour le développement et la mise en œuvre d'un tel régime de réglementation.

54 BVG, [Accès à une eau potable salubre dans les collectivités des Premières Nations — Services aux Autochtones Canada](#), Rapport 3 des Rapports de 2021 de la vérificatrice générale du Canada, paragr. 3.90.

55 *Ibid.*, paragr. 3.88.

56 SAC, [Plan d'action détaillé](#), p. 5.



CONCLUSION

Le Comité conclut que Services aux Autochtones Canada n'a pas fourni aux collectivités des Premières Nations un appui adéquat pour qu'elles puissent avoir accès à une eau potable salubre. La vérificatrice générale du Canada, Karen Hogan, s'est dite « préoccupée et, honnêtement, découragée d'avoir à présenter un rapport sur un problème de si longue date qui n'est toujours pas résolu. L'accès à l'eau potable est un besoin humain fondamental⁵⁷. »

Tant que les défaillances des réseaux d'alimentation en eau n'auront pas été réglées, qu'un financement suffisant n'aura pas été défini et octroyé pour le fonctionnement et l'entretien des systèmes, et qu'un régime de réglementation n'aura pas été établi, les collectivités des Premières Nations n'auront pas un accès fiable à une eau potable salubre. L'identification et la mise en œuvre de solutions durables nécessiteront un partenariat continu avec les Premières Nations pour résoudre les problèmes en suspens et surmonter les autres obstacles qui ne permettent pas un accès fiable à une eau potable salubre.

En raison de l'importance cruciale de répondre au besoin de base qu'est l'alimentation en eau potable et salubre dans les collectivités des Premières Nations, le Comité formule quatre recommandations pour veiller à en garantir l'accès.

57 Chambre des communes, Comité permanent des comptes publics, *Témoignages*, 2^e session, 43^e législature, 29 avril 2021, [réunion n° 28](#), 1105.



SOMMAIRE DES MESURES RECOMMANDÉES ET ÉCHÉANCES

Tableau 1 - Sommaire des recommandations et échéance

Recommandation	Mesure recommandée	Échéance
Recommandation 1	Services aux Autochtones Canada (SAC) doit présenter au Comité permanent des comptes publics de la Chambre des communes un plan complet sur sa stratégie à long terme pour s'assurer de la durabilité des réseaux d'eau potable, comprenant des objectifs, des résultats et des échéanciers. Tant le plan que les constats des progrès devront être faits en collaboration avec les communautés des Premières Nations. Les résultats devront comprendre a) les montants investis pour régler les avis à long terme sur la qualité de l'eau potable; b) le nombre d'avis à long terme toujours en vigueur; c) le nombre d'avis à court terme toujours en vigueur. Un rapport final, qui montre les solutions à long terme mises en place dans toutes les collectivités touchées par les avis à long terme sur la qualité de l'eau potable depuis 2015, devra aussi être présenté.	31 mars 2022 31 mars 2023 31 mars 2024 31 mars 2025 Final : 31 mars 2026
Recommandation 2	SAC doit présenter au Comité un rapport sur les mesures prises pour détecter et corriger de manière proactive les défaillances sous-jacentes des réseaux d'alimentation en eau.	30 septembre 2022
Recommandation 3	SAC doit présenter au Comité un rapport décrivant les progrès réalisés en ce qui concerne sa politique et sa formule de financement, incluant les salaires, pour le fonctionnement et l'entretien des infrastructures liées à l'eau	30 avril 2022 Final : 30 avril 2023

Recommandation	Mesure recommandée	Échéance
	potable dans les collectivités des Premières Nations.	
Recommandation 4	SAC doit présenter au Comité un rapport sur les négociations en cours avec les communautés des Premières Nations sur le développement et la mise en œuvre d'un régime de réglementation sur la salubrité de l'eau potable dans les collectivités des Premières Nations.	30 avril 2022, et 30 avril de chaque année jusqu'à l'adoption d'un régime de réglementation.

ANNEXE A LISTE DES TÉMOINS

Le tableau ci-dessous présente les témoins qui ont comparu devant le Comité lors des réunions se rapportant au présent rapport. Les transcriptions de toutes les séances publiques reliées à ce rapport sont affichées sur la [page Web du Comité sur cette étude](#).

Organismes et individus	Date	Réunion
Bureau du vérificateur général Karen Hogan, vérificatrice générale du Canada Glenn Wheeler, directeur principal	2021/04/29	28
Ministère des Services aux Autochtones Christiane Fox, sous-ministre Joanne Wilkinson, sous-ministre adjointe principale, Secteur des opérations régionales Jennifer Esdaile, directrice, Gestion stratégique de l'eau Chad Westmacott, directeur général, Direction générale des infrastructures communautaires	2021/04/29	28

DEMANDE DE RÉPONSE DU GOUVERNEMENT

Conformément à l'article 109 du Règlement, le Comité demande au gouvernement de déposer une réponse globale au présent rapport.

Un exemplaire des *procès-verbaux* pertinents ([réunions n^{os} 28 et 36](#)) est déposé.

Respectueusement soumis,

La présidente,
Kelly Block, députée

