



Évaluation du programme Adaptation aux changements climatiques et énergie propre pour la période de 2016-2017 à 2020-2021

Préparé par : Direction de l'évaluation

Novembre 2022



Table des matières

Liste des acronymes.....	ii
Sommaire	iii
Réponse de la direction et plan d'action.....	vi
1. Introduction	1
1.1 Contexte	1
1.2 Contexte du programme	1
1.3 Profil et description du programme.....	2
1.4 Gestion du programme, intervenants clés et bénéficiaires	3
1.5 Harmonisation et ressources du programme.....	4
2 Description de l'évaluation.....	5
2.1 Approche et méthodologie	5
2.2 Limites et stratégies de mitigation	6
3 Constatations	6
3.1 Pertinence : nécessité de maintenir le programme ACCEP.....	6
3.2 Pertinence : harmonisation avec le cadre pancanadien	9
3.3 Pertinence : harmonisation avec les priorités du gouvernement du Canada	11
3.4 Pertinence : harmonisation avec la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones.....	12
3.5 Pertinence : harmonisation avec le programme de réconciliation du gouvernement du Canada.....	14
3.6 Pertinence : harmonisation avec le leadership autochtone en matière de climat	14
3.7 Pertinence : harmonisation avec le mandat et les priorités de RCAANC	15
3.8 Conception et exécution : exécution du programme.....	16
3.9 Conception et exécution : gouvernance du programme	23
3.10 Conception et exécution : données sur la mesure du rendement	25
4 Efficience et économie	26
4.1 Suffisance des ressources par rapport aux besoins	26
4.2 Économie et efficacité de l'exécution	28
5 Conclusions et recommandations	29
5.1 Conclusions	29
5.2 Recommandations	31
Annexe A – Initiatives du programme ACCEP	32
Annexe B – Modèle logique du programme ACCEP.....	34
Annexe C – Matrice d'évaluation	35



Liste des acronymes

ACCEP	Adaptation aux changements climatiques et énergie propre
PACC	Programme d'adaptation aux changements climatiques
PCCASS	Programme sur le changement climatique et l'adaptation du secteur de la santé
PPCCN	Programme Se préparer aux changements climatiques dans le Nord
RCAANC	Relations Couronne-Autochtones et Affaires du Nord Canada
ECCC	Environnement et Changement climatique Canada
PMPAPC	Programme de mobilisation des peuples autochtones dans la politique climatique
PACCPN	Programme d'adaptation aux changements climatiques des Premières Nations
PSCCA	Programme de surveillance du climat dans les collectivités autochtones
SAC	Services aux Autochtones Canada
ARDEC Nord	Approche responsable pour le développement énergétique des collectivités du Nord
RNCan	Ressources naturelles Canada
CPC	Cadre pancanadien sur la croissance propre et les changements climatiques
DNUDPA	Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones



Sommaire

Aperçu

Relations Couronne-Autochtones et Affaires du Nord Canada (RCAANC) s'occupe de l'adaptation aux changements climatiques dans le cadre du Programme de l'air pur du gouvernement fédéral depuis 2008. En vertu du [Cadre pancanadien sur la croissance propre et les changements climatiques](#) (CPC), RCAANC a reçu un financement continu en 2016 pour soutenir la poursuite des travaux sur l'adaptation aux changements climatiques et l'énergie propre. En 2017, RCAANC ainsi que dix autres ministères ont cherché à renouveler et à élargir leur action au moyen de nouveaux éléments de programme visant à renforcer davantage les efforts d'adaptation et d'énergie propre, comme l'inclusion des connaissances traditionnelles et l'utilisation d'une approche fondée sur les distinctions pour la mise en œuvre du programme.

Le programme d'adaptation aux changements climatiques et énergie propre (ACCEP) vise à augmenter la résilience des communautés autochtones et nordiques en favorisant l'intégration de l'information sur le climat dans le processus décisionnel et en réduisant la dépendance au diesel et les émissions de gaz à effet de serre. Trois des initiatives du programme ACCEP relèvent du pilier Adaptation et résilience climatique du CPC: le Programme d'adaptation aux changements climatiques des Premières Nations (PACCPN), le programme Se préparer aux changements climatiques dans le Nord (PPCCN) et le Programme de surveillance du climat dans les collectivités autochtones (PSCCA). Une seule initiative du programme ACCEP relève du pilier des mesures complémentaires du CPC : l'Approche responsable pour le développement énergétique des collectivités du Nord (ARDEC Nord).

Constatations et conclusions

Il existe des preuves solides que le programme ACCEP est très pertinent et cadre avec les besoins des communautés autochtones et nordiques en matière d'adaptation au changement climatique et d'atténuation de ses effets, pour les raisons suivantes :

- Comme toutes les autres nations, le Canada est, et continuera d'être, vulnérable aux vastes répercussions des changements climatiques. Les communautés autochtones et nordiques subissent les effets disproportionnés du changement climatique, ce qui exacerbe les défis politiques, sociaux et économiques auxquels elles sont déjà confrontées. La nécessité de soutenir l'adaptation et l'atténuation dans les communautés autochtones et nordiques va continuer à se faire sentir de manière générale, continue et urgente;
- Le programme ACCEP répond à ce besoin en soutenant la planification et la mise en œuvre de mesures d'adaptation et d'atténuation dans les communautés autochtones et nordiques; et
- Le programme ACCEP cadre bien avec le CPC, les priorités du gouvernement du Canada en matière de changement climatique, la réconciliation et la [Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones](#) (DNUDPA), ainsi que le mandat et les priorités de RCAANC.

Cette pertinence est renforcée par le fait que le programme ACCEP est un programme efficace et bien conçu, élaboré, géré et exécuté, pour les raisons suivantes :

- Le programme ACCEP a adopté le leadership autochtone en matière de climat, y compris au niveau communautaire;



- Dans l'ensemble et pour chacune de ses quatre initiatives, le programme ACCEP a contribué aux succès et aux impacts positifs au niveau communautaire des projets qu'il a soutenus; et
- Le programme ACCEP fait preuve d'une solide exécution de programme et d'une gouvernance adaptée aux ressources limitées dont il dispose afin de répondre aux besoins et aux priorités identifiés par les communautés autochtones et nordiques.

Cependant, l'ampleur et la profondeur des besoins de ces communautés en matière de changement climatique vont bien au-delà, en fait, des ordres de la portée des objectifs fixés par ce programme relativement modeste et des ressources dont il dispose. À ce titre, la pertinence et le succès du programme ACCEP, tel qu'il a été configuré pendant la période d'évaluation, ne peuvent pas être évalués en fonction du degré d'aide apportée en vue de la « résolution » des questions d'adaptation au changement climatique et d'atténuation de ses effets, mais plutôt en fonction du degré d'aide apportée à certaines communautés en vue de leur permettre de mieux comprendre les questions et les problèmes auxquels elles sont confrontées et, dans certains cas, de prendre les premières mesures nécessaires à leur résolution.

Au minimum, le programme ACCEP et ses quatre initiatives doivent au moins rester cohérents avec la conception, la mise en œuvre et la gouvernance actuelles et éprouvées, et ce faisant, adhérer aux facteurs de réussite suivants :

- Maintenir les pratiques de mobilisation actuelles, en veillant à ce qu'elles restent en phase avec la réconciliation, la DNUDPA et le leadership autochtone en matière de climat (y compris au niveau communautaire);
- Continuer à offrir une souplesse administrative afin d'optimiser la réussite des projets et rechercher d'autres possibilités de rationalisation;
- Continuer à favoriser un environnement d'apprentissage au sein du programme et rechercher les possibilités d'adapter le programme ACCEP en fonction des circonstances;
- Maintenir la coopération et la collaboration des ministères fédéraux qui peuvent contribuer à soutenir l'adaptation et l'atténuation dans les communautés autochtones et nordiques;
- Continuer à soutenir directement les besoins en capacité des communautés autochtones et nordiques, en les comprenant systématiquement et en continuant à investir de manière stratégique dans des améliorations de capacités qui peuvent être durables; et
- Rénover les indicateurs de mesure du rendement du programme ACCEP afin de refléter les perspectives des communautés autochtones et nordiques ainsi que les résultats et les indicateurs qui sont importants de leur point de vue.

Les données recueillies dans le cadre de la présente évaluation suggèrent qu'en plus de maintenir le statu quo, il serait possible d'effectuer une analyse de rentabilité afin d'améliorer le programme, ce qui apporterait une valeur ajoutée aux communautés autochtones et nordiques.

- Améliorer le partage des connaissances et des succès des projets individuels à un public plus large de communautés autochtones et nordiques;
- En s'appuyant sur le succès du soutien des agents de liaison communautaires sur les changements climatiques du PPCCN, établir des explorateurs de système qui pourraient aider les communautés autochtones et nordiques à comprendre le paysage des programmes fédéraux, à déterminer les programmes les mieux adaptés à leurs besoins et à aider les promoteurs à accéder au financement afin de soutenir toutes les étapes de l'élaboration du projet, de l'idéation à la mise en œuvre (p. ex., faisabilité, conception et construction); et
- Encourager les demandes des communautés autochtones et nordiques à haut risque qui n'ont pas encore accès au programme ACCEP.



Le programme ACCEP n'est en mesure de répondre qu'à une petite partie des besoins des communautés autochtones et nordiques en matière d'adaptation au changement climatique et d'atténuation des effets de ce dernier. Le dépassement du nombre de demandes présentées au programme ACCEP est important et généralisé – de nombreux projets à fort impact sont refusés, certains ne sont que partiellement financés, d'autres sont suspendus pendant leur mise en œuvre – et de nombreuses communautés autochtones et nordiques ayant des besoins prioritaires ne sont pas desservies.

Même si le programme ACCEP soutient les premières étapes des projets visant à répondre aux besoins d'adaptation et d'atténuation des communautés autochtones et nordiques, comme l'idéation et la faisabilité, la mise en œuvre des solutions nécessite généralement des ressources bien plus importantes que celles qui sont offertes dans le cadre du programme ACCEP. L'amélioration de la résilience des communautés aux impacts du changement climatique et l'élimination de leur dépendance au diesel est un défi pour l'ensemble du gouvernement, et RCAANC et le programme ACCEP ne peuvent pas le relever seuls.

Recommandations

Sur la base des constatations et des conclusions de l'évaluation, il est recommandé que RCAANC :

1. Continuer de travailler avec les communautés autochtones et nordiques pour assurer la mise en œuvre de mesures d'adaptation et d'atténuation en matière de changement climatique qui sont proportionnelles aux répercussions observées et prévues des changements climatiques, y compris des mécanismes de financement durables pour les communautés autochtones et nordiques.
2. Élargir le programme ACCEP et renforcer davantage la mobilisation en ajoutant des navigateurs de système au sein du programme et des procédures et processus pour tous les volets de l'initiative.
3. S'appuyer sur la participation d'ARDEC Nord à l'élaboration du Carrefour de l'énergie propre pour les communautés autochtones et éloignées en mettant en œuvre une approche à guichet unique en collaboration avec d'autres ministères fédéraux pour appuyer l'adaptation dans les communautés autochtones et nordiques.
4. Élaborer conjointement les mesures de rendement et les rapports du programme ACCEP pour s'assurer de refléter la vision des communautés autochtones et nordiques en matière de besoins d'adaptation et d'atténuation des changements climatiques afin de favoriser un leadership et une responsabilisation conjointes.



Réponse de la direction et plan d'action

Titre du projet : L'évaluation du programme Adaptation aux changements climatiques et énergie propre

1. Réponse de la direction

La Direction du changement climatique et de l'énergie propre reconnaît les conclusions du rapport d'évaluation et a proposé un plan d'action pour donner suite aux recommandations. La réponse et le plan d'action de la direction ont été élaborés pour donner suite aux recommandations formulées dans l'évaluation du programme d'adaptation aux changements climatiques et de l'énergie propre (ACCEP) 2016-2017 à 2020-2021 et assurer le succès continu des efforts de résilience aux changements climatiques des Autochtones et du Nord.

Pendant et après la portée de l'évaluation (2016-2017 et 2020-2021), le programme ACCEP a travaillé activement avec les partenaires autochtones et nordiques pour façonner la gouvernance et l'exécution du programme, tout en tenant compte de la rétroaction continue pour assurer davantage l'équité dans l'accès au financement. À la suite de l'évaluation, en 2021-2022, le programme ARDEC Nord a reçu un financement supplémentaire pour élargir sa programmation existante ainsi que pour la faisabilité et la planification de projets hydroélectriques et les projets d'interconnexion de réseaux dans le Nord canadien. Le budget de 2023 a également engagé des fonds pour permettre à RCAANC d'élaborer conjointement un programme de leadership autochtone en matière de climat avec des partenaires autochtones, à compter de 2022-2023.

Le travail du programme ACCEP est essentiel pour aider les peuples autochtones à mettre en œuvre leurs propres visions d'autodétermination et de communautés résilientes aux changements climatiques. ACCEP comprend et reconnaît que les communautés autochtones et nordiques sont parmi les plus exposées et les plus touchées par les répercussions des changements climatiques en raison de leur emplacement dans des régions vulnérables (p. ex., le Nord, les plaines inondables, les régions côtières); leur interconnexion profonde avec la terre et ses ressources (pour les aliments traditionnels, les médicaments, les enseignements et le bien-être mental et social); et parce que les répercussions aggravent les inégalités, les vulnérabilités et les défis socioéconomiques existants (p. ex., en ce qui concerne les infrastructures et la santé). De nombreuses communautés sont isolées et dépendent des routes d'hiver, du transport aérien et des barges pour la nourriture, les fournitures, le diesel, les soins médicaux et l'évacuation, et la plupart des communautés dépendent fortement du diesel importé pour le chauffage et l'électricité. ACCEP continuera de travailler directement avec les communautés autochtones et nordiques pour s'assurer que les objectifs et les priorités climatiques sont atteints et que les répercussions disproportionnées des changements climatiques dans le Nord sont gérées.

Les quatre sous-programmes ACCEP évalués ont déjà commencé à donner suite aux recommandations formulées dans l'évaluation. Plusieurs de ces recommandations ont donné lieu à des mesures concrètes récentes qui s'appuient sur les succès antérieurs, comme la mise en œuvre d'une approche « sans fausse route » pour les demandes de financement et la collaboration directe avec les communautés autochtones et nordiques afin de s'assurer que les initiatives de lutte contre les changements climatiques, en ce qui concerne l'adaptation et l'atténuation, sont dirigées et approuvées par la communauté. Le programme ACCEP s'efforcera de tirer parti de ses forces préexistantes mentionnées dans cette évaluation, notamment son alignement sur les priorités du gouvernement du Canada à l'égard de la réconciliation et de la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones, en adoptant le leadership



autochtone en matière de climat à tous les niveaux, en collaboration avec ses solides structures de gouvernance et d'exécution de programmes.

Le plan d'action ci-dessous présente des mesures appropriées, réalistes et réalisables pour donner suite pleinement aux recommandations de l'évaluation. Les mesures proposées devraient être achevées entre 2022 et 2025. De plus, plusieurs mesures concrètes sont déjà en cours; des travaux ont récemment été menés pour mettre à jour certains indicateurs de mesure du rendement, ainsi que de nombreux sous-programmes ACCEP qui cherchent continuellement les possibilités d'intensification de leurs efforts. Enfin, grâce à l'élaboration du programme de leadership autochtone en matière de climat d'ACCEP, l'initiative sera en mesure de s'assurer que les nouvelles considérations et les leçons retenues sont prises en compte lors de la préparation d'une approche de gestion et de prestation. Ces efforts soutenus continueront d'appuyer le mandat de RCAANC et de l'ensemble du gouvernement en vue de créer un Canada plus sécuritaire, plus propre et plus résilient.

2. Plan d'action

Recommandations	Mesures	Gestionnaire responsable (Titre/secteur)	Dates de début et d'achèvement prévues
1. Continuer de travailler avec les communautés autochtones et nordiques pour assurer la mise en œuvre de mesures d'adaptation et d'atténuation en matière de changement climatique qui sont proportionnelles aux répercussions observées et prévues des changements climatiques, y compris des mécanismes de financement durables pour les communautés autochtones et nordiques.	Le programme continuera de travailler avec les communautés autochtones et nordiques à la lutte contre les changements climatiques et de fournir un soutien aux communautés pour déterminer les priorités et élaborer des propositions de projets. Le programme bénéficie à la fois d'un financement permanent et d'un financement temporaire.	Directrice, Direction du changement climatique et de l'énergie propre, Organisation des affaires du Nord	a) <i>Date de début:</i> Août 2021
	A) Solliciter le renouvellement du financement du Programme d'adaptation pour la cartographie des inondations. b) Travailler avec des partenaires autochtones à l'élaboration de programmes de leadership autochtone en matière de climat. Une fois terminé, un financement supplémentaire pourrait être demandé pour la mise en œuvre.		<i>Date d'achèvement:</i> Octobre 2022
2. Élargir le programme ACCEP et renforcer davantage la mobilisation en ajoutant des navigateurs de système au sein du programme et des procédures et processus pour tous les volets de l'initiative.	Le programme continuera de rechercher des occasions de prendre de l'expansion. Le programme ARDEC Nord a reçu un financement supplémentaire de 60 millions de dollars sur 4 ans et de 40,4 millions de dollars sur 3 ans à compter de 2022-2023.	Directrice, Direction du changement climatique et de l'énergie propre, Organisation des affaires du Nord	b) <i>Date de début:</i> Décembre 2020
	Le programme s'appuiera sur le modèle existant des agents de liaison en matière de changements climatiques dans le Nord et cherchera à obtenir des fonds supplémentaires pour mettre en œuvre des navigateurs de système à l'échelle nationale. La mise en œuvre dépend de l'obtention de fonds supplémentaires.		<i>Date d'achèvement:</i> Mars 2025
			<i>Date de début :</i> En attente d'une décision de financement
			<i>Date d'achèvement:</i> En attente d'une décision de financement



Recommandations	Mesures	Gestionnaire responsable (Titre/secteur)	Dates de début et d'achèvement prévues
<p>3. S'appuyer sur la participation d' ARDEC Nord à l'élaboration du Carrefour de l'énergie propre pour les communautés autochtones et éloignées en mettant en œuvre une approche à guichet unique en collaboration avec d'autres ministères fédéraux pour appuyer l'adaptation dans les communautés autochtones et nordiques.</p>	<p>Les sous-programmes ACCEP travaillent en collaboration, renvoient des propositions à d'autres programmes, cofinancent au besoin et partagent la gouvernance dans certaines régions. Pour faire avancer ce travail, les programmes ACCEP travailleront à la mise en œuvre d'une approche à guichet unique avec le programme d'adaptation au changement climatique et du secteur de la santé de SAC.</p> <p>Les programmes ACCEP continueront de collaborer avec d'autres ministères comme SAC, Environnement et Changement climatique Canada et Ressources naturelles Canada.</p>	<p>Directrice, Direction du changement climatique et de l'énergie propre, Organisation des affaires du Nord</p>	<p>a) <i>Date de début:</i> Mars 2023</p> <p><i>Date d'achèvement:</i> Avril 2023</p> <hr/> <p>b) <i>Date de début:</i> En cours</p> <p><i>Date d'achèvement:</i> En cours</p>
<p>4. Élaborer conjointement les mesures de rendement et les rapports du programme ACCEP pour s'assurer de refléter la vision des communautés autochtones et nordiques en matière de besoins d'adaptation et d'atténuation des changements climatiques afin de favoriser un leadership et une responsabilisation conjointes.</p>	<p>Le programme ACCEP a commencé en 2021 à examiner la mesure du rendement. Le programme de surveillance du climat dans les collectivités autochtones (SCCA) a effectué un examen général des indicateurs conjointement avec sa gouvernance, ce qui a donné lieu à un modèle logique mis à jour, propre à son initiative.</p> <p>D'autres mesures incluent :</p> <p>a. Mettre à jour le PIR du programme ACCEP pour tenir compte des indicateurs les plus récents élaborés en 2022.</p> <p>b. Mettre à jour le PIR du programme ACCEP après l'achèvement des modèles logiques pour deux nouvelles initiatives :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Dans le cadre du Carrefour de l'énergie propre pour les communautés autochtones et éloignées, ARDEC Nord collabore avec des ministères partenaires pour élaborer un nouveau modèle logique et des mesures de programme. Ils seront élaborés conjointement avec le Conseil autochtone du Carrefour pour s'assurer que les déterminants du succès des programmes sont alignés sur les priorités et les objectifs des communautés autochtones et éloignées. • Dans le cadre de la création du programme de leadership autochtone en matière de climat, RCAANC élaborera conjointement des indicateurs et des cibles fondés sur les distinctions avec des partenaires autochtones, ce qui orientera le modèle logique global du programme ACCEP. 	<p>Directrice, Direction du changement climatique et de l'énergie propre, Organisation des affaires du Nord</p>	<p>a) <i>Date de début:</i> Août 2022</p> <p><i>Date d'achèvement:</i> Novembre 2022</p> <hr/> <p>b) <i>Date de début:</i> 2024-2025</p> <p><i>Date d'achèvement:</i> Mars 2025</p>



1. Introduction

1.1 Contexte

Conformément au Plan quinquennal d'évaluation de Relations Couronne-Autochtones et Affaires du Nord Canada et à la *Politique sur les résultats* du Conseil du Trésor, la présente évaluation avait pour objet d'examiner le programme Adaptation aux changements climatiques et énergie propre (ACCEP), afin d'en évaluer la pertinence, la conception et la mise en œuvre, le rendement ainsi que l'efficacité et la rentabilité pour la période du 1er avril 2016 au 31 mars 2021. De plus, comme le programme inclut aussi des subventions et des contributions permanentes, son évaluation a également été assujettie à l'article 42.1 de la *Loi sur la gestion des finances publiques*.

L'évaluation couvre les activités et les résultats de quatre des initiatives du programme ACCEP de RCAANC : le Programme d'adaptation aux changements climatiques des Premières Nations (PACCPN), le Programme de surveillance du climat dans les collectivités autochtones (PSCCA) et le programme Approche responsable pour le développement énergétique des collectivités du Nord (ARDEC Nord). L'évaluation n'a pas inclus le Programme de mobilisation des peuples autochtones dans la politique climatique (PMPAPC) du programme ACCEP.

Trois évaluations et un audit ont eu lieu depuis 2015 en ce qui concerne le thème de l'adaptation au changement climatique : l'[Évaluation horizontale du thème Adaptation du programme sur la qualité de l'air](#) réalisée en 2017 par ECCC, le rapport 2017 de la commissaire à l'environnement et au développement durable (CEDD) : [L'adaptation aux impacts des changements climatiques](#), et [l'Évaluation du Programme écoÉNERGIE pour les collectivités autochtones et nordiques](#) de 2015.¹ En 2019, le programme a également réalisé une évaluation préalable interne du programme ACCEP.

1.2 Contexte du programme

Engagements du Canada en matière de réduction des gaz à effet de serre

En octobre 2016, le Canada a ratifié l'[Accord de Paris](#), réitérant son engagement à réduire d'ici 2030 ses émissions de gaz à effet de serre de 30 % par rapport aux niveaux de 2005. L'accord reconnaît que la réponse au changement climatique ne peut se limiter à la réduction des émissions de gaz à effet de serre, mais doit inclure des mesures d'adaptation en vue de renforcer la résilience aux impacts du changement climatique.

Afin de relever les défis que représentent la réduction des émissions et le renforcement de la résilience climatique, et de catalyser les possibilités associées à des mesures énergiques en matière de changements climatiques, les gouvernements fédéraux, provinciaux et territoriaux, les organisations autochtones nationales et les organisations représentant les gouvernements

¹ L'évaluation horizontale du thème de l'adaptation de 2017 a permis d'évaluer la pertinence et le rendement globaux du thème Adaptation du Programme sur la qualité de l'air du Canada du gouvernement fédéral, pour lequel RCAANC avait deux programmes qui ont contribué au volet Renforcer la résilience dans le Nord et dans les communautés autochtones vulnérables au climat (ECCC 2017). Le rapport 2017 du CEDD, intitulé *L'adaptation aux impacts des changements climatiques*, s'est concentré sur les progrès réalisés par les organisations fédérales en examinant dans quelle mesure 19 ministères et organismes fédéraux, dont RCAANC, ont mis en œuvre le Cadre stratégique fédéral sur l'adaptation (CEDD 2017). L'Évaluation du Programme écoÉNERGIE pour les collectivités autochtones et nordiques a examiné la période d'avril 2011 à décembre 2015. Une évaluation préalable du programme ACCEP a été réalisée en 2019.



autochtones ont collaboré à l'élaboration d'un plan national sur les changements climatiques, le Cadre pancanadien sur la croissance propre et les changements climatiques (CPC).

Le Cadre pancanadien sur la croissance propre et les changements climatiques

Le CPC a été élaboré en tant que priorité horizontale du gouvernement du Canada, relevant du Cadre de gestion horizontale en matière de croissance propre et de changement climatique. Dirigée par Environnement et Changement climatique Canada (ECCC), cette initiative touche plusieurs portefeuilles, notamment l'énergie, l'infrastructure, les transports, la foresterie, l'agriculture, l'innovation, la gestion des urgences et les finances. Le CPC définit les grandes lignes du plan visant à faire croître l'économie canadienne tout en réduisant les émissions de gaz à effet de serre et en renforçant la résilience et l'adaptation aux changements climatiques. Le CPC est constitué des quatre piliers suivants : la tarification de la pollution par le carbone; des mesures complémentaires visant à réduire davantage les émissions produites par l'économie canadienne; des mesures nous permettant de nous adapter aux impacts des changements climatiques et accroître notre résilience; et des mesures visant à accélérer l'innovation, développer des technologies propres et créer des emplois.

1.3 Profil et description du programme

RCAANC s'occupe de l'adaptation au changement climatique et d'énergie propre dans le cadre du Programme de l'air pur du gouvernement fédéral depuis 2008. En vertu du CPC, RCAANC a reçu un financement continu en 2016 afin de soutenir la poursuite des travaux d'adaptation au changement climatique et d'énergie propre. En 2017, RCAANC ainsi que dix autres ministères ont cherché à reconduire et à élargir leur action au moyen de nouveaux éléments de programme visant à renforcer encore les efforts d'adaptation et d'énergie propre, comme l'inclusion des connaissances traditionnelles et l'utilisation d'une approche fondée sur les distinctions concernant la mise en œuvre du programme.

Le programme ACCEP vise à augmenter la résilience des communautés autochtones et nordiques en favorisant l'intégration de l'information sur le climat dans le processus décisionnel et en réduisant la dépendance au diesel et les émissions de gaz à effet de serre. Trois des initiatives du programme ACCEP relèvent du pilier de l'adaptation et la résilience climatique du CPC : le PACCPN, le PPCCN et le PSCCA.² Une seule initiative du programme ACCEP relève du pilier des mesures complémentaires du CPC : le programme ARDEC Nord (ces initiatives sont décrites plus en détail à l'annexe A).³

Le programme ACCEP est conçu de manière à adopter une approche collaborative et de renforcement des capacités, en travaillant avec les gouvernements territoriaux, les communautés autochtones et nordiques et les organisations autochtones afin de d'abord identifier les priorités et ensuite fournir un soutien financier direct aux gouvernements territoriaux et aux communautés autochtones et nordiques. Le soutien est destiné à :

- Aider les peuples autochtones à concevoir et à mettre en œuvre des projets communautaires de surveillance du climat à long terme;

² Le pilier de l'adaptation et la résilience climatique vise à prendre des mesures permettant de s'adapter aux effets actuels et futurs du climat afin de protéger les Canadiens contre les risques climatiques, tout en veillant à ce que la société prospère dans un climat en évolution.

³ Le pilier des mesures complémentaires de lutte contre les changements climatiques inclut les mesures climatiques prises dans l'ensemble des secteurs afin d'atténuer les émissions provenant des combustibles fossiles, compléter la tarification de la pollution par le carbone et assurer la transition du Canada vers une économie à faibles émissions de carbone.



- Effectuer des évaluations afin d'identifier les impacts du changement climatique qui affectent les communautés;
- Faciliter l'élaboration et l'évaluation d'options d'adaptation;
- Mettre en œuvre des mesures d'adaptation dans les communautés du Nord;
- Identifier et coordonner les possibilités d'adaptation dans les communautés exposées à un risque important d'inondation; et
- Aider les communautés nordiques, les gouvernements et les organisations à planifier et à élaborer des projets d'énergie renouvelable et d'efficacité énergétique.

Le programme Adaptation aux changements climatiques et énergie propre (ACCEP) aide RCAANC à s'acquitter de sa responsabilité principale, à savoir le développement communautaire et régional, en permettant aux communautés autochtones et nordiques de renforcer leur capacité à s'adapter aux changements environnementaux. Cela implique d'entreprendre des activités communautaires de type :

- Projets de surveillance et de cartographie;
- Projets d'évaluation de l'adaptation, de cartographie, de planification et de mise en œuvre;
- Projets de mobilisation; et
- Projets d'énergie renouvelable et d'efficacité énergétique.

Le modèle logique complet du programme se trouve à l'annexe B.

1.4 Gestion du programme, intervenants clés et bénéficiaires

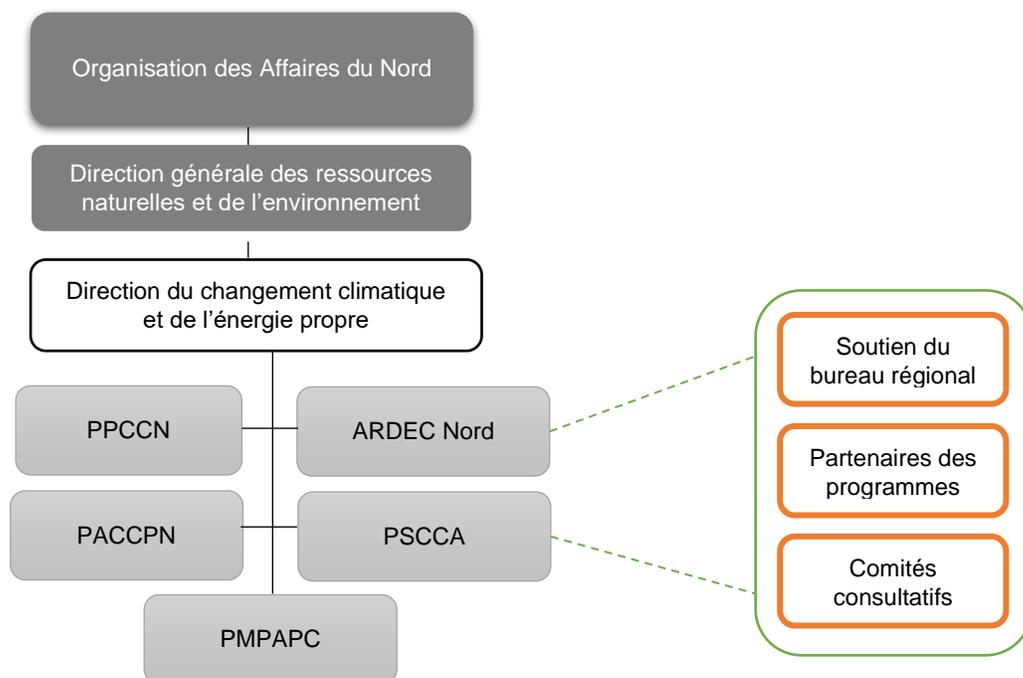
ECCC est le principal ministère chargé de la politique en matière de changement climatique. Il assure la coordination générale de l'initiative fédérale horizontale en matière de croissance propre et de changement climatique. Plusieurs autres grands ministères font partie de l'initiative horizontale.⁴

La figure 1 illustre la structure organisationnelle du programme au sein de l'Organisation des Affaires du Nord. Le personnel du programme est basé dans la Région de la capitale nationale et est responsable de la gestion, de la supervision et de la coordination du programme au niveau régional et national.

⁴ Il s'agit notamment de : la Société canadienne d'hypothèques et de logement, Santé Canada, RNCAN, Infrastructure Canada, Innovation, Sciences et Développement économique Canada, le Conseil national de recherches du Canada, l'Agence de la santé publique du Canada et Transports Canada.



Figure 1 : Structure organisationnelle de la Direction du changement climatique et de l'énergie propre



Le financement est assuré par les budgets du programme ACCEP et il est géré directement par les initiatives. Les accords de contribution sont gérés à l'interne par les Affaires du Nord ou, lorsque des accords-cadres ont été signés au niveau régional, les fonds sont transférés aux bureaux régionaux afin de modifier ces accords-cadres. Les initiatives bénéficient d'une participation locale et régionale importante grâce à une approche de codéveloppement de l'administration du programme.

Les principaux partenaires sont les demandeurs et les bénéficiaires de projets admissibles, les comités de sélection et de surveillance, et les communautés où se trouvent les initiatives.⁵

Les peuples autochtones et les habitants du Nord sont les principaux bénéficiaires attendus de la mise en œuvre des initiatives du programme ACCEP de RCAANC. Les Canadiens, en général, et la communauté internationale, dans le contexte général des changements climatiques, devraient également bénéficier des résultats des activités du programme.

1.5 Harmonisation et ressources du programme

Le tableau 1 présente les dépenses réelles des années financières 2016-2017 à 2020-2021 concernant le programme ACCEP. Le programme se sert de deux autorisations de financement, qui sont toutes deux des contributions permanentes :

- Les contributions visant à promouvoir l'utilisation sécuritaire, le développement, la conservation et la protection des ressources naturelles du Nord, ainsi que le développement scientifique; et

⁵ Les parties prenantes comprennent : les gouvernements autochtones, provinciaux, territoriaux et municipaux, les communautés et organisations autochtones, les communautés du Nord, le monde universitaire et la société civile.



- Les contributions destinées à soutenir la construction et l'entretien des infrastructures communautaires.

Tableau 1. Dépenses du programme par année financière

Projets	Année financière					Total (en \$)
	2016-2017	2017-2018	2018-2019	2019-2020	2020-2021	
PACCPN	2 370 008 \$	9 293 884 \$	9 902 915 \$	10 032 711 \$	9 320 411 \$	40 919 929 \$
PSCCA	0 \$	3 082 535 \$	6 419 583 \$	6 546 989 \$	6 659 352 \$	22 708 459 \$
PPCCN	2 123 900 \$	9 461 258 \$	9 435 136 \$	12 009 856 \$	9 662 450 \$	42 692 600 \$
ARDEC Nord	4 563 147 \$	7 388 117 \$	4 997 599 \$	4 798 726 \$	5 676 548 \$	27 424 137 \$
Total	9 057 055 \$	29 225 794 \$	30,755,233 \$	33 388 282 \$	31 318 761 \$	133 745 125 \$

2 Description de l'évaluation

2.1 Approche et méthodologie

Un groupe de travail sur l'évaluation a été créé afin de conseiller l'équipe d'évaluation sur le processus d'évaluation et de veiller à ce que les diverses perspectives soient reflétées dans l'évaluation. Le groupe de travail était composé de représentants du programme ACCEP, de la Confederacy of Mainland Mi'kmaq, de Nihtat Energy Limited, de la Première Nation Magnetawan et de la Métis Nation of Alberta. Le Groupe de travail a également fourni des commentaires sur le cadre d'évaluation, les instruments d'évaluation, les résultats préliminaires et le présent rapport d'évaluation.

Dans le cadre de l'évaluation, une approche à méthodes mixtes, comportant de multiples champs d'enquête, a été adoptée afin d'aborder de façon exhaustive les enjeux cernés et les principales questions d'évaluation. Dans l'ensemble, les conclusions et les recommandations ont été élaborées sur la base de tous les résultats, ce qui renforce encore la fiabilité et la validité.

La matrice d'évaluation de l'annexe C fournit des informations supplémentaires. Les sources de données comprennent ce qui suit :



Tableau 2 : Résumé des méthodes de collecte des données d'évaluation

Examen des documents	Examen des données sur le rendement	Entrevues auprès d'informateurs clés (n = 28)	Études de cas (n = 3)
Examen approfondi des documents de programme internes et publics;	Examen des données financières et des données sur le rendement, y compris les indicateurs de rendement du profil d'information sur le rendement 2020.	Les entrevues ont été menées auprès de représentants des entités suivantes : <ul style="list-style-type: none"> • RCAANC (9); • Gouvernements, communautés et organisations autochtones (15); et • Autres ministères fédéraux (3) et autres (1). 	Trois (3) études de cas, y compris l'examen des documents et données associés et 18 entrevues approfondies auprès d'un échantillon d'organisations externes autochtones et non autochtones. Les études de cas ont porté sur ce qui suit : <ul style="list-style-type: none"> • Le soutien du programme de la communauté de Tuktoyaktuk; • La contribution du programme au leadership autochtone en matière de climat; et • L'approche d'investissement et de mobilisation du programme.

2.2 Limites et stratégies de mitigation

Tableau 3 : Limites et stratégies de mitigation

Limites	Répercussions	Stratégie de mitigation
La documentation et les fichiers fournis par la direction du programme aux fins de l'examen des documents et des dossiers sont principalement des produits de RCAANC.	Il est possible que les messages clés issus de l'examen des documents et des dossiers soient perçus comme étant trop fortement influencés par les points de vue de RCAANC.	Des entrevues auprès d'informateurs clés et des études de cas ont été utilisées afin de fournir un ensemble plus large de perspectives. La moitié des entrevues menées auprès des informateurs clés ont porté sur des représentants de gouvernements, de communautés et d'organisations autochtones. Les entrevues relatives à l'étude de cas approfondie portent sur un échantillon d'organisations autochtones et non autochtones externes.

3 Constatations

3.1 Pertinence : nécessité de maintenir le programme ACCEP

Les communautés autochtones et nordiques entretiennent une relation étroite avec l'environnement et ses ressources et en dépendent. Les communautés autochtones et nordiques sont touchées de manière disproportionnée par les répercussions des changements climatiques, en particulier dans le Nord, où le réchauffement est plus prononcé. Cela a exacerbé les défis politiques, sociaux et économiques auxquels ces communautés sont confrontées.



Comparativement au reste du Canada, comme le montre le rapport 2020 d'ECCE : [Un environnement sain et une économie saine](#), les communautés autochtones et nordiques contribuent peu aux émissions de gaz à effet de serre. Elles en produisent moins d'un million de tonnes par année. Cependant, en raison de leur dépendance et de leur relation étroite avec l'environnement et ses ressources, elles sont plus vulnérables que les autres segments de la société canadienne, et les impacts qu'a le changement climatique sur elles sont disproportionnés. Par exemple, il y a 100 situations d'urgence liées aux risques naturels chaque année dans les communautés des Premières Nations; entre 2009 et 2017, il y a eu 160 évacuations de communautés en raison d'inondations; et 33 communautés des Territoires du Nord-Ouest sont confrontées à des risques menaçant les infrastructures en raison du dégel du pergélisol. Les moyens de subsistance de nombreuses communautés autochtones sont également touchés, en raison de changements qui affectent les habitudes de chasse au caribou et de l'état de plus en plus aléatoire de la glace de mer.

Les régions du Nord, qui se réchauffent beaucoup plus rapidement que celles du Sud, sont particulièrement vulnérables. Au cours des 30 dernières années, l'Arctique s'est réchauffé environ deux fois plus vite que le reste de la planète. Ce phénomène est principalement dû à la fonte des glaces. Lorsque la glace fond, elle devient moins réfléchissante et absorbe davantage la lumière du soleil, ce qui entraîne un réchauffement accru. La glace de mer flottante se réduit, la couverture neigeuse a diminué, les glaciers reculent et le pergélisol se réchauffe et, dans de nombreuses régions, dégèle. Le dégel du pergélisol à lui seul pourrait toucher jusqu'à 3,6 millions de personnes au Canada au cours des 30 prochaines années (ECCE 2020). En plus de devoir s'adapter, les communautés du Nord dépendent beaucoup du diesel comme source de chauffage et d'électricité. Cette dépendance a des répercussions économiques, environnementales et sur la santé.

Les changements climatiques ont exacerbé les défis politiques, sociaux et économiques auxquels font déjà face les communautés autochtones et nordiques. Sans investissement dans des mesures d'adaptation et d'atténuation solides, les répercussions observées et prévues du changement climatique d'origine humaine continueront de représenter une menace claire et actuelle au regard des communautés autochtones et nordiques.

Dans le Nord du Canada, 70 communautés, principalement autochtones, dépendent entièrement du diesel pour le chauffage et l'électricité. De nombreuses communautés et organisations autochtones mettent en place des initiatives en matière d'énergie propre afin d'améliorer leurs résultats environnementaux, sociaux et économiques pour leur population. Pour atteindre ces objectifs, il est nécessaire d'investir dans les capacités et les projets afin que les peuples autochtones et les habitants du Nord puissent participer pleinement et de manière significative à la transition vers une énergie propre et à la lutte contre le changement climatique au Canada.

Les peuples autochtones, qui sont depuis longtemps les gardiens des nombreux écosystèmes de leurs terres et territoires, ont acquis des connaissances sur leur environnement au fil des générations. Le Canada et le reste du monde peuvent tirer parti de ce savoir autochtone afin de trouver des solutions permettant de s'adapter aux changements climatiques et d'en atténuer les répercussions.

Les peuples autochtones contribuent de façon importante à la durabilité des nombreux écosystèmes de leurs terres et territoires et peuvent contribuer à renforcer la résilience de ces écosystèmes. Les connaissances des peuples autochtones concernant leurs terres, leurs ressources et leur environnement ont été acquises au fil des générations, ce qui leur permet



d'interpréter les répercussions des changements climatiques et d'y réagir de façon créative, et de puiser dans leur savoir traditionnel afin de trouver des solutions. Ceci est particulièrement pertinent en ce qui concerne le pilier de l'adaptation du CPC, qui soutient les mesures d'adaptation aux impacts du changement climatique et de renforcement de la résilience. L'une des cinq mesures identifiées afin de renforcer la résilience au changement climatique au Canada est de « traduire les informations scientifiques et les connaissances traditionnelles en actions concrètes », ce sur quoi s'harmonise le programme ACCEP.

Comme le reste du Canada, les communautés autochtones et nordiques ne sont pas préparées ni équipées pour gérer les répercussions à grande échelle des changements climatiques. Le vaste et urgent besoin d'appuyer l'adaptation et l'atténuation dans les communautés autochtones et nordiques continue de se faire sentir.

De récentes évaluations ont mis l'accent sur la nécessité continue de soutenir l'adaptation et l'atténuation dans les communautés autochtones et nordiques. L'[Évaluation du Programme d'aide à la gestion des urgences](#) réalisée en 2017 par le ministère des Affaires autochtones et du Nord a révélé qu'en général, « de nombreuses Premières Nations ne sont pas encore suffisamment préparées à composer avec une situation d'urgence et ne prennent pas suffisamment de mesures d'atténuation et de préparation ». L'évaluation horizontale réalisée par Environnement et Changement climatique Canada en 2017 sur le thème de l'adaptation du programme de l'air pur, a révélé la nécessité d'inclure davantage les Premières Nations dans l'élaboration d'accords de services de gestion des urgences entre les communautés autochtones et le ministère et les gouvernements provinciaux/territoriaux, et a recommandé des domaines d'amélioration, notamment : l'accroissement de la mobilisation, la sensibilisation aux outils et la collaboration accrue entre les programmes d'adaptation.

Les séances de mobilisation entreprises dans le Nord de juin 2016 à mars 2017 ont appuyé la nécessité continue de prendre des mesures d'adaptation et d'atténuation, particulièrement en ce qui a trait à la mise en valeur des sources d'énergie renouvelable et de remplacement, aux initiatives d'efficacité énergétique, à la recherche et à la surveillance, ainsi qu'aux activités d'adaptation aux changements climatiques. Dans le cadre de ces domaines d'action, les participants ont souligné plusieurs besoins et considérations en matière de programme, notamment la priorité accordée aux besoins précis des communautés et des régions, la diversité des communautés nordiques, l'intégration des connaissances scientifiques et traditionnelles, l'amélioration de la coordination du partage et de l'utilisation des résultats de la recherche, l'accessibilité de la communication, la souplesse du financement, le financement pluriannuel et la promotion de relations positives entre les bailleurs de fonds et les communautés.

Les personnes interrogées dans le cadre de la présente évaluation ont relevé des besoins semblables à ceux identifiés lors des récentes séances d'évaluation et de mobilisation, mais l'accent a été mis davantage sur le caractère suffisant et durable du financement aux fins du soutien à l'adaptation et l'atténuation. Le caractère insuffisant du financement en vue de contrer les répercussions des changements climatiques dans les communautés autochtones et nordiques est la question qui a été soulevée le plus souvent par toutes les personnes interrogées.



Il existe un besoin continu de programmes fédéraux qui soutiennent la planification et la mise en œuvre de mesures d'adaptation et d'atténuation par les communautés autochtones et nordiques. En tant que responsable du travail du gouvernement du Canada dans le Nord et des efforts visant à renouveler les relations de nation à nation, entre les Inuit et la Couronne et de gouvernement à gouvernement avec les Premières Nations, les Inuit et les Métis, RCAANC est particulièrement bien placé pour administrer les programmes d'adaptation aux changements climatiques et d'atténuation de leurs répercussions pour les communautés autochtones et nordiques.

Il existe un besoin continu de programmes fédéraux qui soutiennent la planification et la mise en œuvre de mesures d'adaptation, à l'instar du PPCCN et du PACCPN. Les leçons tirées de l'ancien Programme d'adaptation au changement climatique (PACC) ont permis d'établir qu'il est toujours nécessaire de cibler les programmes sur les besoins régionaux et les priorités locales, sur les communautés les plus à risque et sur le renforcement de la collaboration et la mobilisation. Les séances de mobilisation ont également fait ressortir la nécessité d'appuyer la cartographie des plaines inondables.

Il est nécessaire de continuer à mettre en place des programmes de soutien à la surveillance du climat par les communautés autochtones, en intégrant les données scientifiques et les connaissances traditionnelles, comme c'est le cas dans le cadre de l'initiative PSSCA. La nécessité d'un suivi communautaire a été identifiée lors de l'élaboration du CPC et réaffirmée lors de plusieurs rencontres, symposiums et forums ultérieurs.

Il existe également un besoin continu de programmes visant à soutenir la réduction du diesel dans le cadre des efforts d'atténuation du changement climatique, tels que ceux fournis par l'initiative ARDEC Nord. Les communautés du Nord sont fortement tributaires du diesel pour le chauffage et l'électricité. Cette forte dépendance au diesel entraîne des coûts élevés de transport et d'énergie domestique, ainsi que des risques importants sur le plan environnemental et sanitaire. Les projets d'énergie renouvelable visant à réduire la dépendance au diesel présentent de nombreux avantages, notamment l'atténuation du changement climatique, les avantages économiques et le renforcement des capacités des communautés. Les leçons tirées de l'ancien programme écoÉNERGIE, ainsi que des mobilisations ultérieures, indiquent un besoin continu de programmes de réduction du diesel flexibles, ciblés, durables et axés sur la communauté.

Les personnes interrogées dans le cadre de la présente évaluation étaient largement d'accord pour dire que le programme ACEP – et plus particulièrement les initiatives PACCPN, PPCCN, PSSCA et ARDEC Nord – était toujours nécessaire au soutien des communautés autochtones et nordiques, et que RCAANC, parmi les ministères fédéraux, jouissait d'une position unique à ce titre. En tant que responsable du travail du gouvernement du Canada dans le Nord et des efforts visant à renouveler les relations de nation à nation, entre les Inuit et la Couronne et de gouvernement à gouvernement avec les Premières Nations, les Inuit et les Métis, RCAANC est particulièrement bien placé pour administrer les programmes d'adaptation aux changements climatiques et d'atténuation de leurs répercussions pour les communautés autochtones et nordiques.

3.2 Pertinence : harmonisation avec le cadre pancanadien

Le CPC établit l'engagement continu du Canada à l'égard de l'objectif 2030 de réduction de 30 pour cent des émissions de gaz à effet de serre par rapport aux niveaux de 2005 (figure 1). Le CPC comprend quatre piliers : 1. Tarification de la pollution par le carbone, 2. Mesures



complémentaires de lutte contre les changements climatiques, 3. Adaptation et renforcement de la résilience, 4. Technologies propres, innovation et emplois. Les piliers 1, 2 et 4 établissent un engagement en faveur de l'atténuation du changement climatique par la tarification du carbone, des normes d'efficacité énergétique et des technologies d'énergie propre et renouvelable. Les piliers 3 et 4 établissent un engagement en faveur de l'adaptation par le renforcement de la résilience aux événements climatiques extrêmes, en particulier pour les régions et les communautés vulnérables, et par des investissements qui soutiennent les mesures d'atténuation et d'adaptation.

Cadre pancanadien sur la croissance propre et les changements climatiques

Objectif : Atteindre les cibles de réduction des émissions en vertu de l'Accord de Paris (30 % de moins que les niveaux de 2005 d'ici à 2030)

Tableau 4 : Harmonisation du CPC et des initiatives du programme ACCEP

Tarification de la pollution par le carbone	Mesures complémentaires pour réduire les émissions	Adaptation et résilience aux changements climatiques	Technologie propre, innovation et emplois
Systèmes de tarification du carbone pour réduire les émissions, favoriser l'innovation et encourager la population et les entreprises à moins polluer.	Mesures ciblées dans l'ensemble des secteurs pour atténuer les émissions provenant des combustibles fossiles, compléter la tarification de la pollution par le carbone et assurer la transition du Canada vers une économie à faibles émissions de carbone.	Adaptation et renforcement de la résilience pour s'assurer que les infrastructures et les communautés sont adéquatement préparées aux risques climatiques.	Investissements dans l'énergie propre, l'innovation et les emplois pour faire du Canada un chef de file mondial en matière de technologies propres.
Initiatives du programme ACCEP : <ul style="list-style-type: none"> • S.O. 	Initiatives du programme ACCEP : <ul style="list-style-type: none"> • ARDEC Nord 	Initiatives du programme ACCEP : <ul style="list-style-type: none"> • Adaptation aux changements climatiques des Premières Nations; • État de préparation aux changements climatiques dans le Nord; et • Surveillance du climat dans les communautés autochtones. 	Initiatives du programme ACCEP : <ul style="list-style-type: none"> • ARDEC Nord

Dans le cadre du pilier 3 d'adaptation et de renforcement de la résilience, le CPC reconnaît la nécessité de soutenir les régions particulièrement vulnérables et les communautés autochtones, de renforcer la résilience climatique dans le Nord, de renforcer les capacités régionales, de soutenir les programmes communautaires de surveillance du climat et d'intégrer les informations scientifiques et les connaissances traditionnelles. Les objectifs des initiatives PACCPN, PPCCN et PSCCA cadrent parfaitement avec le pilier 3.

Les objectifs du programme ARDEC Nord cadrent parfaitement avec le pilier 2 relatif aux mesures complémentaires de lutte contre les changements climatiques. Ce pilier comprend la réduction de la dépendance au carburant diesel dans les communautés autochtones et nordiques.



Les personnes interrogées dans le cadre de la présente évaluation ne connaissaient généralement pas le CPC, en particulier les personnes extérieures au gouvernement fédéral. Parmi les personnes familiarisées avec le CPC, aucune inquiétude concernant une harmonisation insuffisante avec le programme ACCEP ou ses quatre initiatives n'a été soulevée.

3.3 Pertinence : harmonisation avec les priorités du gouvernement du Canada

L'intention du programme ACCEP s'harmonise fortement avec bon nombre des principaux énoncés de priorité du gouvernement du Canada, allant de l'Accord de Paris à la Stratégie fédérale de développement durable, ainsi qu'avec les budgets fédéraux successifs publiés au cours de la période d'évaluation.

Le tableau 5 décrit l'harmonisation des initiatives du programme ACCEP avec les principaux énoncés de priorités du gouvernement du Canada. Le PACCPN, le PPCCN, le PSCCA et le programme ARDEC Nord cadrent largement avec une série de priorités fédérales, comme le montre le tableau 5.

Tableau 5. Harmonisation des initiatives du programme ACCEP avec les priorités du gouvernement du Canada

Priorité du gouvernement du Canada	PACCPN et PPCCN	PSCCA	ARDEC Nord
Charte de l'exécution et des résultats « Mesures efficaces de lutte contre les changements climatiques »	Le PACCPN/PPCCN s'inscrit dans le thème de l'adaptation et dans celui visant à « soutenir les régions particulièrement vulnérables. »	Le PSCCA s'inscrit dans le thème de l'adaptation et dans celui visant à « soutenir les régions particulièrement vulnérables. »	Le programme ARDEC Nord a été inclus dans le projet de charte.
Accord de Paris/Cadre pancanadien	Le PACCPN/PPCCN soutiennent les piliers de l'adaptation au titre du CPC.	Soutient la mise en œuvre du CPC	Le programme ARDEC Nord soutient les piliers de l'atténuation et de l'adaptation et appuie l'engagement visant à réduire le diesel.
Déclaration de Vancouver (mars 2016)	La Déclaration de Vancouver soutient la résilience des infrastructures dans le Nord et l'adaptation locale.	-	La Déclaration de Vancouver soutient la réduction du diesel, la résilience des infrastructures et l'adaptation locale.
Déclaration conjointe du Canada et des États-Unis sur le climat, l'énergie et le rôle de leadership dans l'Arctique (mars 2016)	Le Canada s'est engagé à lutter contre le changement climatique et favoriser la croissance propre, et à promouvoir l'adaptation des communautés aux changements climatiques.	Le Canada s'est engagé à intégrer les connaissances scientifiques et traditionnelles des peuples autochtones au processus décisionnel.	Le Canada s'est engagé à développer des initiatives d'énergie renouvelable et des alternatives au diesel.



Priorité du gouvernement du Canada	PACCPN et PPCCN	PSCCA	ARDEC Nord
Sommet des leaders nord-américains de juin 2016	Le Canada s'est engagé à inclure les connaissances traditionnelles dans les efforts de résilience au changement climatique.	Le Canada s'est engagé à intégrer les connaissances traditionnelles au processus décisionnel.	-
Stratégie fédérale de développement durable 2016-2019	Les programmes relevant du Cadre de gestion horizontale en matière de changement climatique soutiennent l'objectif de la stratégie de « prendre des mesures pour lutter contre les changements climatiques »/« Mesures efficaces de lutte contre les changements climatiques. »	Les programmes relevant du Cadre de gestion horizontale en matière de changement climatique soutiennent l'objectif de la stratégie de « prendre des mesures pour lutter contre les changements climatiques »/« Mesures efficaces de lutte contre les changements climatiques. »	Les programmes relevant du Cadre de gestion horizontale en matière de changement climatique soutiennent l'objectif de la stratégie de « prendre des mesures pour lutter contre les changements climatiques »/« Mesures efficaces de lutte contre les changements climatiques. »
Cadre fédéral pour le développement économique des Autochtones	-	-	Les investissements dans les infrastructures d'énergie renouvelable soutiennent le développement économique.

Les budgets fédéraux 2016 à 2019 affichent également une harmonisation étroite avec les priorités et les objectifs des initiatives du programme ACCEP :

- Le [budget 2016](#) prévoyait le développement de l'infrastructure verte, de l'infrastructure sociale, de la résilience aux changements climatiques, de l'infrastructure des communautés autochtones et d'investissements dans l'infrastructure afin de lutter contre le changement climatique;
- Le [budget 2017](#) comprenait un engagement en faveur des piliers du CPC;
- Le [budget 2018](#) prévoyait la tarification de la pollution par le carbone et le soutien d'une croissance propre, l'adaptation des services météorologiques et hydriques du Canada au changement climatique et le soutien des priorités des nations inuites et métisses; et
- Le [budget 2019](#) prévoyait une économie propre, des communautés arctiques et nordiques fortes, des communautés autochtones saines, sûres et résilientes, le soutien des priorités des Premières Nations, des Inuit et des Métis, et l'amélioration de la capacité du Canada à se préparer et à réagir aux catastrophes naturelles.

3.4 Pertinence : harmonisation avec la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones

Le programme ACCEP cadre bien avec la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones, mais la question de savoir s'il existe des directives ministérielles concernant l'intégration de la DNUDPA dans l'exécution des programmes n'est pas claire.



En 2015, le gouvernement du Canada s'est engagé à parvenir à une réconciliation avec les peuples autochtones et à mettre pleinement en œuvre les appels à l'action de la [Commission de vérité et réconciliation](#). L'appel à l'action no 43 demande aux gouvernements fédéraux, provinciaux et territoriaux, ainsi qu'aux administrations municipales, d'adopter et de mettre en œuvre la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones (DNUDPA) dans le cadre de la réconciliation. En outre, l'appel à l'action 44 demande au gouvernement du Canada de développer un plan d'action national, des stratégies et d'autres mesures concrètes afin d'atteindre les objectifs de la DNUDPA.

En 2016, le gouvernement a approuvé la DNUDPA sans réserve et s'est engagé à sa mise en œuvre complète et efficace et, le 21 juin 2021, le [projet de loi C-15 : Loi concernant la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones](#) a reçu la sanction royale, décrite comme une étape clé dans le renouvellement de la relation du gouvernement avec les peuples autochtones. Les articles 25, 26(1) et 29(1) de la DNUDPA affirment que les peuples autochtones ont le droit aux terres, territoires et ressources qu'ils possèdent, ont droit à la protection de leur environnement, et ont le droit de conserver et de renforcer leurs liens spirituels avec les terres, territoires, eaux et zones maritimes côtières et d'exercer leurs responsabilités en la matière à l'égard des générations futures.⁶

Les personnes interrogées ont été invitées à donner leur avis sur le degré de conformité du programme ACCEP avec la DNUDPA. Les personnes extérieures au gouvernement fédéral n'étaient généralement pas assez familières avec la DNUDPA pour faire des commentaires. Les répondants internes n'ont généralement pas soulevé d'inquiétudes concernant une harmonisation insuffisante du programme ACCEP avec la DNUDPA. Toutefois, les répondants internes ont noté que si la DNUDPA constitue une toile de fond importante pour le programme ACCEP, RCAANC n'a fourni aucune orientation pratique afin d'intégrer la DNUDPA dans l'exécution des programmes. L'une des personnes interrogées a fait remarquer que la section 42 de l'accord de contribution standard, qui indique que le gouvernement du Canada a le libre usage de toute propriété intellectuelle générée, est incompatible avec l'article 31, selon lequel les peuples autochtones ont le droit de protéger leur propriété intellectuelle sur les connaissances traditionnelles.⁷

⁶ Article 25 : Les peuples autochtones ont le droit de conserver et de renforcer leurs liens spirituels particuliers avec les terres, territoires, eaux et zones maritimes côtières et autres ressources qu'ils possèdent ou occupent et utilisent traditionnellement, et d'assumer leurs responsabilités en la matière à l'égard des générations futures.

Article 26 (1) : Les peuples autochtones ont le droit aux terres, territoires et ressources qu'ils possèdent et occupent traditionnellement ou qu'ils ont utilisés ou acquis.

Article 29 (1) : Les peuples autochtones ont droit à la préservation et à la protection de leur environnement et de la capacité de production de leurs terres ou territoires et ressources. À ces fins, les États établissent et mettent en œuvre des programmes d'assistance à l'intention des peuples autochtones, sans discrimination d'aucune sorte.

⁷ Article 31(1) : Les peuples autochtones ont le droit de préserver, de contrôler, de protéger et de développer leur patrimoine culturel, leur savoir traditionnel et leurs expressions culturelles traditionnelles ainsi que les manifestations de leurs sciences, techniques et culture, y compris leurs ressources humaines et génétiques, leurs semences, leur pharmacopée, leur connaissance des propriétés de la faune et de la flore, leurs traditions orales, leur littérature, leur esthétique, leurs sports et leurs jeux traditionnels et leurs arts visuels et du spectacle. Ils ont également le droit de préserver, de contrôler, de protéger et de développer leur propriété intellectuelle collective de ce patrimoine culturel, de ce savoir traditionnel et de ces expressions culturelles traditionnelles.



3.5 Pertinence : harmonisation avec le programme de réconciliation du gouvernement du Canada

Les changements climatiques et la réconciliation sont considérés comme étant liés. Les Autochtones interrogés considèrent que le programme ACCEP fait progresser la réconciliation.

En 2019, le programme a entrepris un travail d'évaluation préalable, comprenant des entrevues auprès d'organisations communautaires autochtones. Les initiatives du programme ACCEP ont été jugées bien en phase avec les principes de réconciliation. En particulier, l'évaluation préalable a révélé que les fonctionnaires ont agi avec intégrité, bonne foi et équité, qu'ils ont travaillé avec les demandeurs afin de soutenir des projets qui répondent aux besoins liés au changement climatique et renforcent les capacités des organisations et des communautés autochtones, qu'une approche fondée sur les distinctions a été utilisée par plusieurs initiatives du programme ACCEP et que les peuples autochtones ont participé aux processus décisionnels. Les Autochtones interrogés ont également évoqué de façon positive ces caractéristiques du programme.

La plupart des répondants autochtones interrogés dans le cadre de l'évaluation ont convenu que les initiatives du programme ACCEP font progresser la réconciliation. Les répondants de RCAANC ont déclaré que les changements climatiques et la réconciliation sont liés, et que les considérations relatives à la réconciliation sont au cœur de la conception et de l'exécution du programme ACCEP. Par exemple, les [Principes régissant la relation du gouvernement du Canada avec les peuples autochtones](#) ont aidé à orienter la conception du PSCCA.

3.6 Pertinence : harmonisation avec le leadership autochtone en matière de climat

Le programme ACCEP est bien placé pour appuyer les initiatives qui font progresser le leadership autochtone en matière de climat au niveau communautaire.

Le leadership autochtone en matière de climat est décrit comme un élément important du partenariat du Canada avec les peuples autochtones concernant les changements climatiques. L'importance du leadership et des connaissances autochtones et leurs interactions, notamment dans le cadre des relations renouvelées de nation à nation, entre les Inuit et la Couronne et de gouvernement à gouvernement, de la DNUDPA, et l'importance d'une action climatique autodéterminée et son lien avec la réconciliation, tel qu'exprimé dans [Le partenariat du Canada avec les peuples autochtones sur le climat](#), ont également été soulignés. Le plan climatique du Canada, intitulé « [Un environnement sain et une économie saine](#) », s'appuie sur les principes de base du leadership autochtone en matière de climat, notamment :

- La reconnaissance des réalités, des besoins et des priorités uniques des peuples autochtones, en tenant compte de leurs distinctions;
- Le respect et la promotion de l'autodétermination;
- Une mobilisation précoce et véritable;
- L'intégration des principes d'inclusivité par défaut dans toutes les mesures prises pour lutter contre les changements climatiques;
- La promotion du co-développement et d'autres approches de collaboration en vue de trouver des solutions;
- La création d'un espace pour les voix autochtones, en tenant compte des distinctions;



- La participation des peuples autochtones aux tables de gouvernance afin qu'ils aient leur mot à dire;
- Soutenir les approches et les modes d'action autochtones, en reconnaissant que les systèmes de savoirs traditionnels, locaux et autochtones jouent un rôle égal dans l'élaboration des politiques, des programmes et des processus décisionnels.

Tous les informateurs clés (Autochtones, RCAANC et autres ministères) ont convenu que le programme ACCEP et ses quatre initiatives concordent avec le leadership autochtone en matière de climat, ainsi que décrit ci-dessus, tant dans leur intention et leur conception que dans leur réalité sur le terrain. Les personnes interrogées dans le cadre de l'étude de cas sur le leadership autochtone en matière de climat ont souligné la même chose, en ajoutant que le concept de leadership communautaire en matière de climat trouvait un écho plus fort et était plus important pour elles au niveau communautaire.

3.7 Pertinence : harmonisation avec le mandat et les priorités de RCAANC

Le programme ACCEP cadre bien avec les priorités et les résultats de RCAANC. Le PPCCN et le programme ARDEC Nord cadrent avec le résultat stratégique 4 : Le Nord. Bien que le PACCPN et le PSCCA ne cadrent pas bien avec ce résultat stratégique, ces initiatives ont des liens solides avec d'autres domaines de la programmation de RCAANC. Les quatre initiatives de programme ACCEP cadrent également bien avec la responsabilité fondamentale suivante : Développement communautaire et régional.

Le programme ACCEP cadre bien avec les priorités et les résultats de RCAANC énoncés dans les Rapports sur les résultats ministériels de 2016-2017 à 2019-2020.

Les Rapports sur les résultats ministériels de 2016-2017 et 2017-2018 placent le programme ACCEP sous le résultat stratégique 4 – Le Nord : Autonomie, prospérité et bien-être des gens et des communautés du Nord⁸. Les activités du PPCCN et du programme ARDEC Nord sont abordées dans le programme 4.1 : Gouvernance et gens du Nord, et cadrent parfaitement avec le résultat ministériel attendu suivant : « Les communautés, les gouvernements et les organisations du Nord cernent les priorités pour les activités d'adaptation et la réduction de la dépendance au diesel ».

Bien que ce résultat stratégique et ce résultat cadrent parfaitement avec le PPCCN et le programme ARDEC Nord, le PSCCA ne semble pas être entièrement pris en compte, et le PACCPN ne semble pas du tout en phase, en raison de leur orientation exclusivement nordique. Cependant, le PSCCA et le PACCPN s'inscrivent bien dans les priorités de RCAANC en général et sont liés à divers autres domaines de programme. Le PACCPN est lié aux programmes Développement économique communautaires et Infrastructure et capacité dans le Profil de risque du Ministère 2016-2017. Le PSCCA, lancé en 2017-2018, est associé aux programmes Infrastructure et capacité, Gouvernance et gens du Nord, Science et technologies du Nord, Gestion des terres, des ressources et de l'environnement du Nord figurant dans les risques principaux de 2017-2018.

⁸ Dans l'architecture des activités de programmes (AAP), le PACCPN relevait de 3.4.5 Terres et économie et le PSCCA n'avait pas encore été créé au moment de la rédaction de l'AAP de 2017-2018



Les Plans ministériels de 2018-2019 et 2019-2020 placent les activités du programme ACCEP sous la responsabilité principale : Développement communautaire et régional, qui est décrit comme suit :

Soutenir les efforts des communautés autochtones et nordiques concernant le développement économique durable, l'alimentation durable, la gestion des ressources naturelles et la gestion de l'environnement. Ceci comprend : les investissements dans l'entrepreneuriat et les entreprises autochtones et du Nord; la gestion des terres et le développement des ressources; le développement de l'énergie propre et l'adaptation aux changements climatiques; l'assainissement des sites contaminés; ainsi que la protection des écosystèmes de l'Arctique et l'avancement des sciences et technologies du Nord (de l'Arctique).

Dans le cadre de cette responsabilité fondamentale, le PSCCA, le PPCCN et le PACCPN sont liés au résultat ministériel « Les communautés autochtones et du Nord renforcent leur capacité à s'adapter aux changements de l'environnement ». Le programme ARDEC Nord est lié au résultat départemental suivant : « Les terres et les ressources dans les communautés autochtones et le Nord sont gérées de façon durable. »

Seules les personnes interrogées de RCAANC étaient en mesure de formuler des commentaires sur l'harmonisation du programme ACCEP avec le mandat et les priorités de RCAANC. Bien que les répondants de RCAANC soient généralement d'accord avec les résultats ci-dessus, ils ont noté que la situation du changement climatique avait considérablement évolué depuis la création des initiatives du programme ACCEP, notamment en matière de compréhension de la vulnérabilité des communautés, et de ce fait, ont indiqué que la conception du programme ACCEP serait très différente aujourd'hui. Le PPCCN et le PSCCA ont été cités à titre d'exemple, car ils sont trop « fragmentaires » et se composent de nombreux petits projets non reliés.

Comme indiqué dans la section 4.1 du présent document, intitulée « Suffisance des ressources par rapport aux besoins », le programme ACCEP fait face à une insuffisance de fonds importante par rapport aux besoins en matière d'adaptation et d'atténuation des communautés autochtones et nordiques. Du point de vue de la mise en œuvre, le programme ACCEP ne peut avoir qu'une incidence limitée et contribue peu à l'ensemble des résultats de RCAANC.

3.8 Conception et exécution : exécution du programme

Le programme présente un solide modèle d'exécution. Une grande partie du succès du programme peut être attribuée à son approche en matière de mobilisation, qui constitue une pratique exemplaire, à sa souplesse administrative liée au financement, au processus de proposition et aux rapports d'étape, et à la coordination et la collaboration entre les initiatives du programme ACCEP et entre celui-ci et d'autres programmes de RCAANC et d'autres ministères fédéraux. Parallèlement, il y a des défis continus liés à la capacité qui touchent à la fois l'exécution du programme et la probabilité et le rythme des répercussions observées.

Les succès et les défis liés à l'exécution du programme ACCEP relevés au cours des entrevues auprès d'informateurs clés et à travers les éléments de preuve de l'examen documentaire tendent à être spécifiques à chacune des initiatives du programme ACCEP. Dans la présente section, les thèmes communs aux initiatives du programme ACCEP sont présentés en faisant référence aux initiatives individuelles, ce à des fins d'illustration.



Plus précisément, en 2019, le programme a entrepris un travail d'évaluation préalable qui a mis en évidence des preuves solides indiquant que les initiatives du programme ACCEP sont ciblées sur les priorités et les besoins des Autochtones. Il a notamment été souligné que les programmes ont mené de vastes consultations et se sont appuyés sur les leçons tirées des programmes qui les ont précédés, avec pour objectif l'autodétermination des Autochtones. Les répondants autochtones interrogés dans le cadre de l'évaluation de programme ACCEP étaient largement d'accord avec ces conclusions. L'évaluation préalable a également révélé une certaine inégalité concernant l'inclusion des voix autochtones dans les processus décisionnels et la transparence de ces derniers. Les personnes interrogées par RCAANC ont noté que si une approche fondée sur les distinctions est utilisée pour certaines des initiatives, il existe toutefois une certaine incohérence, en raison de l'absence de fonds consacrés à la Nation métisse et aux parties autochtones non affiliées.

Les responsables du programme ACCEP travaillent avec les bureaux régionaux et les organisations autochtones afin d'identifier les communautés prioritaires. Ils travaillent également en étroite collaboration avec les promoteurs de projets, de l'étape de l'idéation à l'élaboration des propositions et à la mise en œuvre des projets, en faisant preuve de la souplesse administrative nécessaire à l'optimisation du succès des bénéficiaires du programme. Par exemple, en 2019, le programme a entrepris un travail d'évaluation préalable et a constaté que le PACCPN et ARDEC Nord travaillent en étroite collaboration avec les demandeurs, de manière à façonner les propositions, et fournit un financement pluriannuel.

L'examen des documents a révélé que le PPCCN a permis aux communautés de mieux s'exprimer sur les priorités en matière d'adaptation, rendant ainsi le financement fédéral de l'adaptation au changement climatique plus accessible aux petites communautés. Le PSCCA a également été décrit comme étant « ciblé, fondé sur les distinctions, incluant la mobilisation des Autochtones dans la conception et le processus décisionnel, avec des modalités fondamentales flexibles », s'alignant sur les stratégies autochtones en matière de climat et de recherche, et sur l'objectif d'autodétermination des Autochtones.

Les personnes interrogées par RCAANC ont noté qu'en 2016, le Programme d'adaptation et de résilience aux changements climatiques chez les communautés autochtones et du Nord a été scindé en deux : le Programme d'adaptation aux changements climatiques des Premières Nations (Sud) et le programme Se préparer aux changements climatiques dans le Nord (Nord), afin de se concentrer sur les besoins régionaux spécifiques. Ce virage était intentionnel et visait à concentrer le soutien sur les communautés autochtones et nordiques. Certaines personnes interrogées, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur des ministères, ont indiqué que le programme ACCEP est plutôt transactionnel et met l'accent sur des projets individuels, ce qui est sans doute une retombée de l'accent mis sur les communautés ainsi que du manque de financement et du dépassement généralisé du nombre de demandes présentées. Les personnes interrogées ont suggéré que le programme affine son approche stratégique en matière d'investissement dans les projets (plutôt qu'une approche projet par projet), en prenant du recul et comprenant mieux à quoi ressemble le portefeuille d'investissement, et en s'alignant sur les besoins et les priorités des provinces, territoires, régions et communautés, de manière à améliorer l'incidence du programme ACCEP et limiter les coûts.



Les pratiques du programme ACCEP en matière de mobilisation ont été un thème récurrent et ont été qualifiées d'exemplaires par toutes les personnes interrogées. La mobilisation est un domaine sur lequel le programme ACCEP a mis l'accent avec succès en déployant les bonnes personnes avec la bonne adéquation pour le bon travail. Cela a eu un impact positif sur l'efficacité du programme.

Le programme ACCEP a délaissé la relation « bailleur de fonds-bénéficiaire » habituelle pour se transformer en un programme de gestion publique moderne et novateur qui reconnaît l'importance des relations de soutien avec les communautés autochtones et nordiques au regard de la réussite du programme.

Les représentants du programme ACCEP décrivent le programme comme étant principalement « axé sur les relations », ce qui est le principal moteur du succès du programme. Le programme ACCEP s'est engagé auprès des parties prenantes au moyen de diverses activités au cours de la période d'évaluation. En outre, les initiatives individuelles de programme ACCEP ont étroitement collaboré avec les demandeurs et les communautés afin d'identifier les besoins et les priorités régionales, faciliter le processus de demande et soutenir la mise en œuvre des projets. Cette approche en matière de mobilisation vise à rendre le programme ACCEP aussi accessible que possible à toutes les communautés autochtones et nordiques, et pas seulement à celles qui ont la capacité de rédiger des propositions solides.

Le programme a réussi à établir des relations de confiance et de respect avec les communautés autochtones et nordiques. C'est la base sur laquelle reposent le programme ACCEP et son approche en matière de mobilisation et, d'après les réponses des répondants autochtones interrogés dans la cadre de l'étude de cas sur la mobilisation et par les éléments de preuve tirés des entrevues auprès des informateurs clés, le programme a été très réussi.

Pour un programme tel que le programme ACCEP, l'équipe d'évaluation s'attendait à ce que l'équilibre du flux d'informations, et donc le type de mobilisation, évolue d'une étape initiale d'information sur le programme à une étape de proposition plus consultative et enfin à une étape plus participative, voire de partenariat, à travers la mise en œuvre du projet. L'équipe d'évaluation s'attendait également à ce que les mécanismes de mobilisation passent de formes génériques (visant simplement à transmettre des informations) à des formes plus directes et personnelles au service des communautés autochtones et nordiques (afin de concrétiser des idées, négocier des accords de financement et mettre en œuvre des projets avec succès). Les répondants autochtones ont indiqué que ces attentes ont été dépassées par le programme ACCEP.

Dès le départ, le programme ACCEP est présenté aux promoteurs potentiels d'une manière adaptée à leur contexte et à leurs capacités, en général. Les personnes interrogées ont déclaré avoir appris l'existence du programme ACCEP (ainsi que l'admissibilité au programme et les exigences relatives aux propositions) par le biais d'un large éventail de mécanismes, notamment le bouche-à-oreille (réseaux à l'intérieur et à l'extérieur du gouvernement fédéral), le site Web de RCAANC, les fiches d'information, les contacts directs par courriel et verbaux des fonctionnaires fédéraux et des agents de liaison communautaires sur les changements climatiques du PPCCN, les réunions régulières et ad hoc et les visites sur place avec les fonctionnaires fédéraux et les agents de liaison communautaires sur les changements climatiques du PPCCN.

Au fur et à mesure que les projets sont élaborés par les promoteurs, le programme ACCEP adopte une approche collaborative avec les promoteurs – un modèle de prestation de services – en les aidant à passer de l'idéation aux propositions fermes, à nouveau selon les besoins et d'une



manière appropriée au contexte et à la capacité de chaque promoteur. Le programme ACCEP est conscient des obstacles potentiels à l'accès aux fonds. Les exigences en matière de propositions ont été simplifiées et, dans la plupart des cas, il y a réception des propositions en continu, et fourniture d'un soutien, si nécessaire. Conformément aux attentes, lorsque les promoteurs de projets peaufinent leurs idées et élaborent leurs propositions, les mécanismes de mobilisation sont plus directs et plus personnels, et les responsables du programme (y compris les agents de liaison communautaires sur les changements climatiques dans le cas du PPCCN et du PSCCA, lorsque pertinent) se rendent disponibles (par téléphone, par courriel, en personne) afin d'apporter leur soutien. Ces efforts semblent avoir été couronnés de succès; les personnes interrogées décrivent généralement le processus de demande comme simple et accessible.

Enfin, au fur et à mesure que les projets sont approuvés, négociés et mis en œuvre, le programme ACCEP fait preuve d'adaptabilité et de flexibilité, reflétant là aussi les réalités que les bénéficiaires de projets individuels peuvent rencontrer. Au fur et à mesure que les accords de financement sont négociés, dans le cas des projets approuvés, et que les projets passent à la phase de mise en œuvre, le programme prend du recul – son approche en matière de mobilisation, tout au long de la mise en œuvre du projet, a été décrite comme « non interventionniste. » Cependant, lorsque le contexte des projets individuels change, le programme ACCEP s'adapte rapidement à ces changements, en fournissant un soutien, lorsque nécessaire, en repoussant les délais et en transférant le financement, afin d'optimiser la réussite du projet. À ce stade, les mécanismes de mobilisation restent directs et personnels et reposent sur les relations de respect et de confiance établies avec les bénéficiaires du projet, au moyen d'une communication continue (« base de suivi ») par téléphone, par courriel et en personne.

Les personnes interrogées ont proposé un certain nombre d'améliorations aux différents mécanismes de mobilisation utilisés par le programme. Ces suggestions reflètent généralement des ajustements progressifs plutôt que des changements radicaux dans l'approche, en particulier le renforcement de la stratégie et des mécanismes de communication (par exemple la clarté des courriels, la teneur et le contenu des bulletins d'information, l'ampleur, la clarté, la cohérence et l'actualité des informations fournies sur les sites Web, davantage de récits de projets et l'option de rapports verbaux sur l'état des projets).

La souplesse administrative des quatre initiatives du programme Adaptation aux changements climatiques et énergie propre (ACCEP) favorise la réussite des promoteurs de projets, notamment en ce qui concerne le financement, le processus de demande de propositions et les rapports d'étape.

Le PACCPN et le PPCCN sont issus du PACC, qui a été scindé afin de permettre de se concentrer davantage sur des besoins régionaux distincts. L'évaluation préalable de 2019 indique que le PPCCN a réussi à s'adapter aux leçons tirées du PACC et aux besoins continus des demandeurs grâce à des pratiques telles que le financement flexible/pluriannuel, la réception continue de propositions, l'utilisation de modèles de propositions et la collaboration avec les demandeurs aux fins de l'élaboration des propositions. Elle souligne que le programme a continué à s'adapter aux besoins des demandeurs avec l'inclusion d'un financement dans le Budget 2017, visant à aller au-delà de l'évaluation et de la planification afin de financer la mise en œuvre de conceptions adaptatives dans le secteur de la construction. Comme le PPCCN, le PACCPN a supprimé le processus d'appel à propositions de l'ancien PACC et est passé à une réception continue des propositions. Le PACCPN travaille en étroite collaboration avec les demandeurs à l'élaboration des propositions, et fournit un financement pluriannuel.

Le Programme de surveillance du climat dans les communautés autochtones continue de recevoir des propositions de candidats inuit, ce qui a eu des répercussions inattendues, telles



que des inefficacités et des retards dans le financement. Les personnes interrogées dans le cadre de la présente évaluation ont observé que la réception continue de propositions signifie que le montant des fonds restants aux fins du soutien des projets n'est pas clair. Il a été recommandé de communiquer plus clairement sur les types de projets financés par le PSSCA afin de réduire les inefficacités, ainsi que d'apporter un soutien supplémentaire aux demandeurs qui ne connaissent pas encore la surveillance communautaire ou les processus de financement fédéral. Il a également été recommandé de fournir les suggestions des anciens bénéficiaires quant aux éléments à inclure pour réussir un projet, d'améliorer la rapidité et la clarté des résultats des propositions et de fournir des conseils sur la poursuite des projets au-delà du financement du programme. Toutefois, lorsque des difficultés surviennent dans la mise en œuvre des projets du PSSCA, l'initiative fait preuve de souplesse en aidant les bénéficiaires à s'adapter aux défis.

La documentation du programme ARDEC Nord indique que le programme a développé un processus de proposition solide et souple. Les séances de mobilisation régionale indiquent que le programme a réussi à aider les demandeurs à élaborer des propositions; à fournir un processus de demande simplifié et convivial; à présenter des demandes par étapes, y compris des phases de planification; à fournir des commentaires opportuns sur les propositions; à mettre les équipes de projet en contact avec d'autres sources de financement; et à établir des contacts personnels et des relations positives avec les agents du programme. Les participants aux séances de mobilisation régionale ont apprécié la nature souple du financement dans le cadre du programme ARDEC Nord. Les participants ont indiqué qu'il y a souvent des limites sur le cumul de l'aide fédérale qui restreignent la proportion de projets qui sont admissibles au financement fédéral, le programme ARDEC Nord a été reconnu pour sa capacité à fournir 100 % du financement. Les responsables du programme ARDEC Nord collaborent avec d'autres ministères fédéraux afin d'améliorer l'accès pour les communautés au financement fédéral pour l'énergie propre et aux ressources offertes dans le cadre du centre pour réduire la dépendance au diesel. Par conséquent, les caractéristiques de conception et de réalisation, les indicateurs et les structures de gouvernance devraient changer dans les années à venir.

Les personnes autochtones interrogées étaient globalement d'accord avec ces conclusions. Les responsables de programme ACCEP ont fourni un soutien solide tout au long du processus de proposition et de la mise en œuvre du projet. Les modèles de demande et de rapport ont été jugés clairs et succincts. Bien que toutes les initiatives du programme ACCEP aient présenté des rapports simplifiés, le PPCCN a été considéré comme un modèle. Il a été suggéré que le programme ACCEP adopte un processus et un modèle de rapport harmonisés applicables à toutes les initiatives du programme.

En ce qui concerne l'approche de financement du programme, les personnes autochtones interrogées ont été particulièrement élogieuses quant à la flexibilité du programme ACCEP. Les personnes interrogées ont indiqué que les responsables du programme ACCEP ont une excellente compréhension de leur contexte opérationnel (par exemple, les conditions dans le Nord), et à ce titre, l'approche de financement a été très adaptable aux circonstances au fur et à mesure de leur évolution, avec un report de fonds permettant d'aider à atténuer les retards dans la mise en œuvre du projet, en déplaçant les fonds non dépensés entre les lignes budgétaires. Les personnes interrogées ont également observé que, contrairement à d'autres programmes fédéraux sur le changement climatique, le financement est disponible aux fins des activités de renforcement des capacités (par exemple, la formation, les ateliers et les postes de personnel). Cette conclusion est similaire à celle de l'évaluation préalable.



Il existe une coordination et une collaboration solides entre les quatre initiatives du programme ACCEP, et entre le programme ACCEP et d'autres programmes de RCAANC et d'autres ministères fédéraux.

L'évaluation préalable a permis de constater une coordination et une collaboration solides entre les initiatives du programme ACCEP de RCAANC et SAC s'inscrivant dans le CPC (c.-à-d. le PPCCN, le PACCPN, le PSCCA, le Programme sur le changement climatique et l'adaptation du secteur de la santé [PCCASS] Nord et Sud, et le PMPAPC) et avec d'autres programmes fédéraux afin d'assurer une approche sans faille. Parmi les exemples, citons le protocole d'entente officiel entre le PPCCN, PSCCA et le PCCASS Nord (SAC), le cofinancement entre le PACCPN et le PCCASS Sud (SAC), et la coordination entre le PSCCA et le Projet pilote des gardiens autochtones (ECCC) et le [Programme des sites contaminés du Nord](#) (programme RCAANC). Le programme ARDEC Nord se coordonne avec d'autres programmes d'énergie propre afin d'assurer une approche de financement sans faille et de permettre un financement conjoint, et travaille avec les territoires afin de cibler les communautés ayant les plus grands besoins, et avec les communautés de l'Agence canadienne de développement économique du Nord et les gouvernements autochtones afin de répondre aux besoins locaux.

Depuis 2020, un protocole d'entente interne est en place entre RCAANC (PPCCN, PSCCA), SAC et ECCC, qui acceptent de collaborer afin d'établir une approche coordonnée pour déterminer et appuyer les projets de surveillance du climat, de renseignements et services climatiques et d'adaptation à l'échelle régionale et communautaire, ainsi que les activités connexes dans les régions suivantes, en fonction du mandat et des responsabilités des parties : Yukon, Territoires du Nord-Ouest, Nunavut, Nunavik, Nunatsiavut, NunatuKavut et territoire d'Eeyou Istchee. Les objectifs de ce protocole d'entente interne sont axés sur la coordination des priorités, des besoins, des visions et des services, ainsi que sur la collaboration avec les partenaires autochtones et nordiques.

Les répondants externes interrogés dans le cadre de la présente évaluation ont convenu que le programme ACCEP assure une forte mobilisation auprès des programmes de RCAANC et d'autres ministères fédéraux.

Même avec une coordination et une collaboration solides entre les quatre initiatives du programme ACCEP, et entre le programme ACCEP et d'autres programmes de RCAANC et d'autres ministères fédéraux, les demandeurs sont confrontés à ce qui peut sembler être une gamme confuse de programmes de soutien aux changements climatiques.

Les répondants externes interrogés dans le cadre de la présente évaluation ont soulevé des difficultés quant au fait de naviguer dans l'éventail des programmes fédéraux offrant un soutien à l'adaptation et à l'atténuation et de déterminer les programmes les plus appropriés auxquels s'adresser afin d'obtenir un soutien.

Les répondants externes étaient fortement en faveur d'une approche à guichet unique, afin d'éviter de devoir recourir à des interactions bilatérales avec les ministères et programmes fédéraux (et de disposer de la capacité requise). Les personnes interrogées, notamment au sein du gouvernement fédéral, ont relevé des obstacles institutionnels à l'approche à guichet unique, tels que des structures de gouvernance distinctes, des délais différents, des obstacles au transfert et à la mise en commun des fonds entre les ministères. L'une des personnes autochtones



interrogées a fait remarquer qu'une approche à guichet unique correspond davantage à une relation de gouvernement à gouvernement. Une autre personne autochtone interrogée a mis en garde contre le fait qu'une approche à guichet unique ne devrait pas entraîner la substitution du programme ACCEP par d'autres programmes fédéraux beaucoup plus importants, car cela pourrait signifier un changement dans le processus d'adjudication des projets et une diminution du financement des petits projets nécessaires.

Le renforcement des capacités prend du temps et exige un effort conscient. Le maintien de la capacité qui a déjà été établie est un défi. On attribue au programme ACCEP le mérite d'avoir reconnu l'importance de ces questions et d'avoir appuyé activement les activités de renforcement des capacités.

L'engagement du programme auprès des parties prenantes en 2016-2017 a mis en évidence plusieurs « obstacles à l'action » dans le développement de projets d'adaptation aux changements climatiques dans le Nord. L'un des principaux problèmes est la capacité et l'expertise limitées, notamment en ce qui concerne la compréhension du changement climatique, la connaissance de la manière de naviguer dans les initiatives du programme ACCEP et d'accéder au financement, la participation à des projets de collaboration et la participation aux structures de gouvernance du PPCCN.

Un examen interne réalisé en 2021 pour le PSCCA a mis en évidence plusieurs problèmes de capacité chez les bénéficiaires du programme, notamment le manque d'institutions techniques autochtones concernant le développement des outils (par exemple, les dispositifs de collecte de données et les protocoles) et le renforcement des capacités, ainsi que la lenteur du démarrage et du renforcement des capacités de certains projets.

Les séances de mobilisation du programme ARDEC Nord ont indiqué que le manque de capacité institutionnelle non gouvernementale et la connaissance de l'énergie sont les deux principaux défis en matière de capacité concernant les programmes de réduction du diesel dans le Nord. Ce problème limite la capacité des communautés de demander et d'obtenir du financement. Les séances ont mis en évidence des solutions potentielles telles que des coordonnateurs de l'énergie ou des « éclaireurs », un financement du renforcement des capacités, une approche à guichet unique, des demandes simplifiées et un financement souple.

Les personnes interrogées dans le cadre de la présente évaluation s'accordent à dire que la capacité locale est un problème récurrent parmi les communautés autochtones et nordiques, et un facteur limitant la réussite de la mise en œuvre du programme ACCEP. Une préoccupation a été soulevée quant à la possibilité que les communautés à forte capacité réussissent plus facilement à obtenir un financement que celles qui sont à risque. Les personnes interrogées ont insisté sur l'importance de considérer les projets de façon globale (plutôt que sous un angle purement technique), afin de configurer les projets d'une manière qui permet de combler les lacunes en matière de capacité. Comme indiqué dans l'évaluation préalable, les personnes interrogées dans le cadre de la présente évaluation ont observé que, contrairement à d'autres programmes fédéraux sur le changement climatique, des fonds sont disponibles aux fins des activités de renforcement des capacités (p. ex., formation, ateliers et postes d'employés), mais que le financement disponible était insuffisant par rapport aux besoins (p. ex., financement des champions locaux du changement climatique dans chaque communauté).



3.9 Conception et exécution : gouvernance du programme

Le programme ACCEP fait preuve d'une gouvernance efficace. Des parties externes sont intégrées aux organismes de gouvernance et de consultation du programme ACCEP dans chacune de ses quatre initiatives. Dans l'ensemble, les pratiques de mobilisation, la souplesse administrative, et les approches de coordination et collaboration peuvent être observées dans la conception de l'organisme consultatif de chaque initiative.

Les succès et les défis liés à la gouvernance du programme ACCEP relevés au cours des entrevues auprès des informateurs clés et à travers les éléments de preuve de l'examen documentaire varient selon chacune des initiatives du programme ACCEP, sans qu'il ait de thèmes communs. Toutefois, les informateurs clés ont fait ressortir la nécessité d'inclure les bureaux régionaux dans les organismes de gouvernance, et souligné le fait que les partenaires autochtones, dont les capacités sont restreintes, font face à des coûts de renonciation plus élevés pour leur participation.

PACCPN

Le guide des opérations du PACCPN détaille les processus et procédures de cette initiative. Le guide détaille également les structures de gouvernance de l'initiative, notamment : la structure du PACCPN et les relations entre les participants; les liens avec d'autres programmes de RCAANC et de SAC (PPCCN, ARDEC Nord, PSSCA, PMPAPC, PCCASS); et les liens avec d'autres partenaires du programme (Ressources Naturelles Canada (RNCAN), ECCC, Commission géologique du Canada, groupe de travail interministériel « Renforcer la capacité et l'expertise régionales en matière d'adaptation »). Il décrit également les rôles et les responsabilités des responsables gouvernementaux en matière de gouvernance et le rôle du Cercle consultatif.

Le Cercle consultatif est cité par les responsables du programme comme l'un de ses principaux succès. Ce point de vue est partagé par les personnes interrogées dans le cadre de la présente évaluation. Le Cercle consultatif est composé de représentants des Premières Nations et a pour but de fournir des conseils stratégiques en ce qui concerne le programme. Il se réunit tous les trimestres et comprend des membres des communautés des Premières Nations de chaque région. Les discussions du Cercle consultatif portent notamment sur les enjeux liés au développement du programme, l'intégration des communautés ayant les plus grands besoins, la mise à jour des priorités et des activités régionales en matière de changement climatique, l'amélioration de la rationalisation des programmes d'adaptation, le développement d'outils, les besoins en matière de recherche et la communication des informations sur le programme aux Premières Nations.

PPCCN

Le cycle de vie du guide des opérations du PPCCN et le manuel de l'agent de liaison communautaire sur les changements climatiques détaillent les processus, les procédures et les structures de gouvernance en place pour cette initiative.

Les structures de gouvernance régionales du PPCCN reposent sur cinq comités régionaux d'adaptation aux changements climatiques pour le Yukon, les Territoires du Nord-Ouest, le Nunatsiavut, le Nunavut et le Nunavik. Ces comités sont destinés à servir de « forum afin de partager des informations, fournir une supervision et des conseils, et favoriser les synergies ». Le comité a notamment pour mandat de soutenir le processus d'examen des propositions et de faire



des recommandations aux partenaires financiers (PPCCN de RCAANC et PCCASS de SAC), et de fournir des conseils et une expertise afin de s'assurer que les programmes sont en phase avec les priorités locales et régionales.

Les structures de gouvernance du PPCCN ont été soulignées par les personnes interrogées dans le cadre de la présente évaluation et de l'examen des documents comme étant un domaine de réussite évident – en particulier l'adaptation des structures de gouvernance aux besoins régionaux, et la solide gouvernance partagée avec le PCCASS. Cependant, les membres du comité déclarent avoir une capacité limitée à participer à de multiples structures de gouvernance, et l'une des personnes interrogées a noté que l'approche unique des processus, procédures et gouvernance du PPCCN n'est pas appropriée pour toutes les régions.

PSCCA

Le guide des opérations du PSCCA détaille les processus et procédures de cette initiative. Le guide détaille également les exigences relatives à l'élaboration et à la mise à jour des structures de gouvernance, à l'élaboration et à la mise à jour du cadre de référence, ainsi qu'à la planification et au soutien des activités de gouvernance.

Le guide indique que l'initiative utilise une approche de gouvernance fondée sur les distinctions et dictée par les Autochtones :

Le PSCCA a établi une structure de gouvernance visant à fournir au personnel du programme une orientation et des conseils stratégiques quant à l'élaboration et la mise en œuvre du programme. Dans le cadre de l'établissement de la structure de gouvernance selon une approche fondée sur les distinctions et dictée par les Autochtones, des organismes de gouvernance distincts ont été créés pour chaque groupe autochtone afin de fournir des services consultatifs et une expertise liés au groupe autochtone que chacun représente.

Plusieurs comités et groupes de travail ont été créés : le Comité consultatif/d'examen des Premières Nations, le Comité national inuit sur le changement climatique et les comités régionaux inuits, le comité du Nunavut (partagé avec le PPCCN et le PCCASS), les comités du Nunavik et du Nunatsiavut (partagés avec le PPCCN), le comité de la région désignée des Inuvialuit, et le groupe de travail du comité sur l'environnement de la Nation métisse.

Lors de l'examen de 2021, les responsables de programme ont indiqué que les processus de gouvernance fonctionnent bien, y compris la gouvernance partagée du PPCCN, du PCCASS et du PSCCA. Les personnes interrogées dans le cadre de la présente évaluation ont convenu que la gouvernance du PSCCA fonctionne bien et que les différents comités et groupes de travail sont efficaces.

ARDEC Nord

Le guide des opérations du programme ARDEC Nord détaille les processus et les procédures de cette initiative. Il détaille également les structures de gouvernance de l'initiative, notamment : la structure du programme ARDEC Nord et la relation avec les participants; les liens avec d'autres programmes de RCAANC et de SAC (p. ex., le PACCPN, le Programme d'infrastructure communautaire, et le Programme des services relatifs aux terres et au développement économique); les liens avec d'autres partenaires du programme. Il décrit également les rôles et les responsabilités des responsables gouvernementaux en matière de gouvernance. RCAANC



et RNCan codirigent la programmation fédérale en matière d'énergie propre par l'intermédiaire du groupe de travail consultatif d'experts régionaux et d'un comité de niveau directeur général.

Comme nous l'avons déjà mentionné dans le présent rapport, l'une des principales limites de la structure de gouvernance du programme ARDEC Nord est l'absence de voix autochtones au sein des comités d'examen des projets. L'une des personnes autochtones interrogées a déclaré qu'il n'y avait pas de liens évidents avec les organisations de revendications territoriales inuites. Les responsables du programme ont déclaré que ces questions de gouvernance seront abordées par le biais du centre pour réduire la dépendance au diesel.

Le large éventail de projets autochtones d'action climatique et d'énergie au sein du gouvernement fédéral, lequel constitue un changement substantiel par rapport à 2015-2016, a entraîné une certaine confusion quant aux rôles et aux responsabilités, ainsi qu'un certain manque de cohésion et de coordination. Toutefois, les personnes interrogées dans le cadre de la présente évaluation ont noté que la situation avait été largement rectifiée grâce au groupe de travail consultatif interdépartemental sur l'énergie renouvelable.

3.10 Conception et exécution : données sur la mesure du rendement

Bien que le cadre du rendement soit adéquat pour les rapports ministériels sur le rendement, il ne saisit pas entièrement le succès du programme à appuyer les priorités communautaires et à travailler à la réconciliation.

Les personnes interrogées par RCAANC ont noté que l'approche du programme concernant l'élaboration de leur cadre de rendement (extrants, résultats et indicateurs) a été motivée par l'aspect pratique, afin de permettre au programme ACCEP de rendre compte du rendement sans accabler les bénéficiaires autochtones et nordiques. Les répondants ont reconnu que cette approche a donné lieu à une perspective trop centrée sur le gouvernement fédéral, et que l'idéal serait que les intervenants autochtones et du Nord définissent ce à quoi ressemble la réussite du programme de leur point de vue.

Si la souplesse administrative du programme ACCEP en matière de rapports d'étapes des bénéficiaires a été un facteur de réussite du projet, elle a toutefois entraîné des problèmes quant à l'actualité des données de rendement. Les rapports de projet des bénéficiaires peuvent être retardés et il peut y avoir des décalages importants concernant les données de rendement. De plus, la pandémie de COVID-19 a entravé la collecte des données pour 2019-2020 et 2020-2021.

L'importance du cadre de mesure du rendement d'un programme va bien au-delà de son utilisation à des fins de rapport de rendement. En définissant la théorie et le modèle du programme (tels que représentés par les résultats et les produits du programme dans le modèle logique, et les indicateurs de rendement pour ceux-ci), le cadre fournit la base du dialogue, du partage d'informations et du processus décisionnel à toutes les étapes de la gestion du programme basée sur les résultats. Une telle gestion basée sur les résultats exige l'harmonisation des attentes, des engagements, des actions et des résultats. Tout d'abord, le cadre fournit une plateforme aux fins de la mobilisation initiale, où le dialogue se concentre sur l'harmonisation des attentes (besoins) et des engagements (plans) pour les parties prenantes internes et externes. Deuxièmement, il fournit des orientations (par exemple, des cibles sur les indicateurs) afin de garantir que ces engagements soient concrétisés par des actions. Troisièmement, il fournit la base permettant de mesurer et analyser les résultats obtenus, ou ceux auxquels ont contribué les actions entreprises. Et quatrièmement, il fournit le cadre permettant de garantir que les résultats correspondent aux attentes des parties prenantes externes et internes.



Ce cycle permanent d'harmonisation des attentes, des engagements, des actions et des résultats est le moteur des processus de consultation, de planification, d'exploitation et d'établissement de rapports du programme, ainsi que de son amélioration continue. Les liens établis tout au long du cycle sont importants pour maintenir la compréhension des parties prenantes, l'efficacité, l'utilisation efficace des ressources et le maintien de la crédibilité du programme. Puisque le programme ACCEP a évolué, il y a eu diverses versions du cadre de mesure du rendement pendant la période visée par l'évaluation, y compris l'élimination et le suivi d'indicateurs qui ont perdu leur pertinence pour refléter adéquatement la conception du programme et sa réussite.

4 Efficience et économie

4.1 Suffisance des ressources par rapport aux besoins

Le financement a une incidence considérable sur la portée, l'échelle et le calendrier des impacts réalisés par les communautés qui bénéficient de ce programme bien conçu et bien exécuté. Le dépassement du nombre de demandes présentées à toutes les initiatives du programme ACCEP est important et généralisé – de nombreux projets ayant un impact sont refusés, certains ne sont que partiellement financés et d'autres sont suspendus pendant leur mise en œuvre. Le flux de financement n'est pas proportionnel aux besoins d'adaptation et d'atténuation du changement climatique des communautés autochtones et nordiques.

« Le financement » a été l'un des « obstacles à l'action » soulevés lors des sessions de mobilisation tenues en 2016-2017 concernant le développement de projets d'adaptation au climat dans le Nord. Il s'agit notamment du manque général de financement, des coûts initiaux élevés et du manque de financement concernant les projets à long terme. L'examen des documents a permis de constater qu'en 2018, les principaux problèmes émergeant dans le cadre de la programmation en matière de changement climatique concernaient le dépassement du nombre de demandes présentées, le manque de fonds dédiés à la Nation métisse et l'insuffisance de fonds consacrés aux Inuit.

Le financement, ou son absence, est la question qui a été soulevée le plus souvent par les personnes interrogées dans le cadre de la présente évaluation et a fait l'objet d'une étude de cas sur l'investissement. Les principales conclusions de l'étude suivent.

Les personnes interrogées dans le cadre des entrevues auprès des informateurs clés et les éléments de preuve de l'étude de cas ont décrit les approches d'investissement globales comme fondées sur les distinctions, cependant il est nécessaire d'affiner davantage la philosophie ou la stratégie d'investissement globale. Les fonds ne sont pas permanents (c.-à-d. services votés), comme on pourrait s'y attendre pour un programme tel que le programme ACCEP, qui appuie les mesures d'adaptation aux changements climatiques et d'atténuation de leurs répercussions à long terme. L'investissement est géré en tenant compte du dépassement généralisé du nombre de demandes présentées et des déficits de financement importants par rapport aux besoins. Le programme ACCEP est tellement accaparé par les impacts opérationnels du dépassement généralisé du nombre de demandes présentées, essayant sans cesse de « faire plus avec moins », qu'il ne lui a pas été possible d'affiner une approche stratégique permettant de répondre à ces besoins.



L'équipe d'évaluation s'attendait à ce que le gouvernement du Canada ait quantifié de manière exhaustive les besoins d'adaptation aux changements climatiques et d'atténuation de ces derniers, tels que déduits des modèles de changements climatiques, qu'il ait évalué les répercussions prévues sur les communautés autochtones et nordiques (c.-à-d. afin de comprendre l'ampleur du problème et du besoin), et qu'il ait déterminé le niveau d'investissement requis pour répondre à ces besoins – de la même manière que le programme ARDEC Nord a déterminé le prix à payer afin de réduire ou éliminer le diesel dans les communautés nordiques. Même si on a essayé de mener ces travaux, la variation des répercussions du changement climatique et des besoins connexes, de même que les frais associés à la reproduction des études d'établissement des coûts dans les différentes communautés et régions rendent particulièrement difficile leur réalisation. C'est pourquoi les exigences exactes nécessaires pour répondre aux besoins d'adaptation et d'atténuation du changement climatique des communautés autochtones et nordiques sont largement inconnues.

Le dépassement généralisé du nombre de demandes présentées à toutes les initiatives du programme ACCEP est important et généralisé, comme l'illustrent les quelques paragraphes suivants. De nombreux projets à fort impact (qui, de par leur nature même, nécessitent un soutien substantiel et à long terme) visant à répondre aux besoins très urgents des communautés autochtones et nordiques en matière d'adaptation au changement climatique et d'atténuation de ses effets sont refusés, tandis que d'autres ne sont que partiellement financés (au lieu d'engager tous les fonds nécessaires au début d'un projet, conformément aux pratiques des ingénieurs du secteur privé). Cela signifie également que l'on ne connaît pas toute l'ampleur des besoins urgents des communautés autochtones et nordiques en matière d'adaptation au changement climatique et d'atténuation de ses effets.

La demande de financement du PSCCA pour la première année s'élevait à 34 millions de dollars, soit plus de cinq fois le financement disponible. Sur les 212 propositions des Premières Nations reçues dans le cadre de l'appel à propositions 2018-2019, 165 n'ont pas été financées, soit un total de 73 millions de dollars sur 3 ans. Ce chiffre qui a été réduit à 71 millions de dollars lorsqu'une poignée de projets de l'appel 2018-2019 ont été incorporés en 2019-2020. Le PSCCA cherche à établir des liens avec des programmes de type surveillance dans divers ministères (programmes de gardiens). Toutefois, cette mesure n'aura pas d'incidence notable sur les déficits de financement massifs mentionnés ci-dessus.

Le programme ARDEC Nord dépense toujours la totalité de son budget (« et plus »), et « beaucoup plus est nécessaire. » De 9 à 15 milliards de dollars sont nécessaires afin de réduire ou éliminer le diesel dans les communautés du Nord, mais le programme ARDEC Nord est un programme de 3,7 millions de dollars par année. Afin de pallier cette lacune, le programme ne sollicite pas activement de propositions de projets et se concentre sur les projets de programmation, de faisabilité, de capacité et d'efficacité énergétique à petite échelle à un stade précoce, et s'en remet à d'autres bailleurs de fonds (p. ex., Infrastructure Canada, RNCAN) quant au financement de la mise en œuvre (p. ex., la construction). Cela a conduit à une situation où les premières étapes des projets ont été soutenues par le programme ARDEC Nord, mais ne peuvent pas être achevées, car le financement requis est bien au-delà de ce que l'initiative peut fournir – par exemple, le projet éolien de la Première Nation de Whapmagoostui ou les systèmes d'énergie propre éolienne de Les Énergies Tarquti Inc. dans 12 communautés du Nunavik.

Les représentants du PACCPN n'ont pas été en mesure de quantifier le problème du dépassement du nombre de demandes présentées, principalement parce que le processus d'admission est continu, mais ont fait état d'une situation similaire à celle du programme ARDEC Nord. Par exemple, la mise en œuvre des recommandations des études de drainage pour la Première Nation d'Ebb and Flow et la Première Nation de Long Plain, et les mesures



correctives afin d'atténuer les inondations de la Première Nation de Mattagami n'ont pas été financées.

De même, les responsables du PPCCN n'ont pas été en mesure de quantifier le problème du dépassement du nombre de demandes présentées, mais ont fait état d'une situation similaire à celle du PACCPN et du programme ARDEC Nord. Par exemple, Tuktoyuktuk fait face à un manque de financement de plus de 63 millions de dollars pour son projet, l'urgence du lac Geraldine à Iqaluit nécessite 5,3 millions de dollars, le coût total de la modernisation du système d'eau d'Iqaluit est de 256 millions de dollars (dont certains ne sont pas financés)⁹ et le plan de drainage d'Arviat, en réponse aux inondations, nécessite 4,6 millions de dollars au titre de la mise en œuvre des recommandations.

Il n'existe pas de flux de financement durable et suffisant permettant au programme ACCEP de répondre de manière exhaustive aux besoins d'adaptation au changement climatique et d'atténuation des communautés autochtones et nordiques. Les exigences exactes qui permettraient de répondre à ces besoins sont largement inconnues. Les tentatives visant à remédier au problème du dépassement généralisé du nombre de demandes présentées et au manque de financement du programme reposent sur la réduction du nombre de propositions reçues par le programme ACCEP et sur la mobilisation d'autres ministères et programmes fédéraux (approche de financement sans faille). Cependant, ces autres ministères ont des mandats différents de ceux de RCAANC, sont également confrontés à des niveaux de financement limités et, selon les déclarations des personnes interrogées dans le cadre de la présente évaluation, ont une compréhension très limitée du Nord et des communautés autochtones.

4.2 Économie et efficacité de l'exécution

Il y a une large satisfaction quant à l'exécution et la gouvernance du programme ACCEP par RCAANC.

Comme indiqué dans les sections « 3.8 Conception et exécution : exécution du programme » et « 3.9 Conception et exécution : gouvernance du programme », les personnes interrogées dans le cadre de la présente évaluation étaient largement satisfaites de l'exécution et de la gouvernance du programme ACCEP par RCAANC.

Le plus souvent, les personnes interrogées ont soulevé des préoccupations quant à la manière dont le programme ACCEP peut suivre le rythme de l'évolution rapide du climat. Deux options ont été proposées : passer à l'échelle supérieure ou évoluer vers quelque chose de tout à fait différent.

Certains répondants estiment que le programme ne pourra pas être étendu, car il occupe un créneau très spécifique et essentiel au sein des ministères et organismes fédéraux (p. ex., renforcement des capacités, soutien à l'idéation et à la faisabilité), avec une culture d'entreprise qui a favorisé une mobilisation authentique et des relations de confiance avec les intervenants autochtones et du Nord, et qui fait preuve d'une souplesse et d'une flexibilité qui ne se prêtent peut-être pas à une plus grande échelle. Certains employés du programme ont indiqué que le programme ACCEP peut être amplifié pour s'attaquer au défi qu'est le dépassement du nombre

⁹ 214 millions de dollars ont été annoncés le 1er avril 2022, tirés du Fonds d'atténuation et d'adaptation en matière de catastrophes d'Infrastructure Canada.



de demandes présentées, cela tout en maintenant la mobilisation, les relations et la souplesse en tant que principes directeurs.

Très peu ont proposé d'autres modèles d'exécution. Parmi ceux qui l'ont fait, la suggestion la plus courante était de verser les fonds directement aux organisations autochtones, par exemple aux organisations autochtones régionales, considérées comme mieux placées pour comprendre les besoins régionaux et locaux et orienter les investissements vers les priorités.

Dans le cadre de ses paramètres de fonctionnement actuels, le programme ACCEP n'a toutefois pas évité d'adapter son modèle d'exécution lorsque les circonstances l'ont justifié. L'évaluation a permis de constater que de solides preuves indiquent que le programme ACCEP a favorisé une culture d'apprentissage où les fonctionnaires sont sensibilisés aux conditions changeantes. Par exemple, l'initiative ARDEC Nord modifie sa structure de gouvernance en vue d'adopter un « modèle du carrefour » avec d'autres programmes fédéraux de réduction du diesel. Le « Réseau d'énergie propre pour les communautés autochtones et éloignées », en partenariat avec SAC et RNCAN, sera lancé en 2022-2023.

5 Conclusions et recommandations

5.1 Conclusions

Il existe des preuves solides que le programme ACCEP est très pertinent et cadre avec les besoins des communautés autochtones et nordiques concernant l'adaptation au changement climatique et l'atténuation de ses effets, et ce pour les raisons suivantes :

- Comme toutes les autres nations, le Canada est, et continuera d'être, vulnérable aux vastes répercussions du changement climatique. Les communautés autochtones et nordiques subissent les effets disproportionnés du changement climatique, ce qui exacerbe les défis politiques, sociaux et économiques auxquels elles sont déjà confrontées. La nécessité de soutenir l'adaptation et l'atténuation dans les communautés autochtones et nordiques va continuer à se faire sentir de manière générale, continue et urgente;
- Le programme ACCEP répond à ce besoin en soutenant la planification et la mise en œuvre de mesures d'adaptation et d'atténuation dans les communautés autochtones et nordiques; et
- Le programme ACCEP cadre bien aligné avec le CPC, les priorités du gouvernement du Canada en matière de changement climatique, la réconciliation et la DNUDPA, ainsi que le mandat et les priorités de RCAANC.

Cette pertinence est renforcée par le fait que le programme ACCEP est un programme efficace et bien conçu, élaboré, géré et exécuté, et ce pour les raisons suivantes :

- Le programme ACCEP a adopté le leadership autochtone en matière de climat, y compris au niveau communautaire;
- Dans l'ensemble et pour chacune de ses quatre initiatives, le programme ACCEP a contribué aux succès et aux impacts positifs au niveau communautaire des projets qu'il a soutenus; et
- Le programme ACCEP fait preuve d'une solide exécution de programme et d'une gouvernance adaptée aux ressources limitées dont il dispose afin de répondre aux besoins et aux priorités identifiés par les communautés autochtones et nordiques.



Cependant, l'ampleur et la profondeur des besoins de ces communautés en matière de changement climatique vont bien au-delà, en fait, des ordres de la portée des objectifs fixés par ce programme relativement modeste et des ressources dont il dispose. À ce titre, la pertinence et le succès du programme ACCEP, tel qu'il a été configuré pendant la période d'évaluation, ne peuvent pas être évalués en fonction du degré d'aide apportée en vue de la « résolution » des questions d'adaptation au changement climatique et d'atténuation de ses effets, mais plutôt en fonction du degré d'aide apportée à certaines communautés en vue de leur permettre de mieux comprendre les questions et les problèmes auxquels elles sont confrontées et, dans certains cas, de prendre les premières mesures nécessaires à leur résolution.

Le programme ACCEP et ses quatre initiatives doivent au moins rester cohérents avec la conception, la mise en œuvre et la gouvernance actuelles et éprouvées, et ce faisant, adhérer aux facteurs de réussite suivants :

- Maintenir les pratiques de mobilisation actuelles, en veillant à ce qu'elles restent en phase avec la réconciliation, la DNUDPA et le leadership autochtone en matière de climat (y compris au niveau communautaire);
- Continuer à offrir une souplesse administrative afin d'optimiser la réussite des projets et rechercher d'autres possibilités de rationalisation;
- Continuer à favoriser un environnement d'apprentissage au sein du programme et rechercher les possibilités d'adapter le programme ACCEP en fonction des circonstances;
- Maintenir la coopération et la collaboration des ministères fédéraux qui peuvent contribuer à soutenir l'adaptation et l'atténuation dans les communautés autochtones et nordiques;
- Continuer à soutenir directement les besoins en capacité des communautés autochtones et nordiques, en les comprenant systématiquement et en investissant de manière stratégique dans des améliorations de capacités qui peuvent être durables; et
- Rénover les indicateurs de mesure du rendement du programme ACCEP afin de refléter les perspectives des communautés autochtones et nordiques ainsi que les résultats et les indicateurs qui sont importants de leur point de vue.

Les données recueillies dans le cadre de cette évaluation suggèrent qu'en plus de maintenir le statu quo, il serait possible d'effectuer une analyse de rentabilité solide afin d'améliorer le programme, ce qui apporterait une valeur ajoutée aux communautés autochtones et nordiques.

- Améliorer le partage des connaissances et des succès des projets individuels à un public plus large de communautés autochtones et nordiques.
- En s'appuyant sur le succès du soutien des agents de liaison communautaires sur les changements climatiques du PPCCN, mettre en place des explorateurs du système qui pourraient aider les communautés autochtones et nordiques à comprendre le paysage des programmes fédéraux, à déterminer les programmes les mieux adaptés aux besoins et à aider les promoteurs à accéder au financement afin de soutenir toutes les étapes de l'élaboration du projet, de l'idéation à la mise en œuvre (p. ex., faisabilité, conception et construction).
- Encourager les candidatures des communautés autochtones et nordiques à haut risque qui n'ont pas encore accès au programme ACCEP.

Le programme ACCEP peut uniquement répondre à une petite partie des besoins des communautés autochtones et nordiques en matière d'adaptation au changement climatique et d'atténuation des effets de ce dernier. Le dépassement du nombre de demandes présentées au programme ACCEP est important et généralisé – de nombreux projets à fort impact sont refusés, certains ne sont que partiellement financés, d'autres sont suspendus pendant leur mise en œuvre



– et de nombreuses communautés autochtones et nordiques ayant des besoins prioritaires ne sont tout simplement pas desservies.

Bien que le programme ACCEP soutienne les premières étapes des projets visant à répondre aux besoins d'adaptation et d'atténuation des communautés autochtones et nordiques, comme l'idéation et la faisabilité, la mise en œuvre des solutions nécessite généralement des ressources bien plus importantes que celles disponibles par le biais du programme ACCEP. L'amélioration de la résilience des communautés aux impacts du changement climatique est un défi pour l'ensemble du gouvernement, que RCAANC et le programme ACCEP ne peuvent pas relever isolément.

5.2 Recommandations

Sur la base des constatations et des conclusions de l'évaluation, il est recommandé que RCAANC :

1. Continuer de travailler avec les communautés autochtones et nordiques pour assurer la mise en œuvre de mesures d'adaptation et d'atténuation en matière de changement climatique qui sont proportionnelles aux répercussions observées et prévues des changements climatiques, y compris des mécanismes de financement durables pour les communautés autochtones et nordiques.
2. Élargir le programme ACCEP et renforcer davantage la mobilisation en ajoutant des navigateurs de système au sein du programme et des procédures et processus pour tous les volets de l'initiative.
3. S'appuyer sur la participation d'ARDEC Nord à l'élaboration du Carrefour de l'énergie propre pour les communautés autochtones et éloignées en mettant en œuvre une approche à guichet unique en collaboration avec d'autres ministères fédéraux pour appuyer l'adaptation dans les communautés autochtones et nordiques.
4. Élaborer conjointement les mesures de rendement et les rapports du programme ACCEP pour s'assurer de refléter la vision des communautés autochtones et nordiques en matière de besoins d'adaptation et d'atténuation des changements climatiques afin de favoriser un leadership et une responsabilisation conjointes.



Annexe A – Initiatives du programme ACCEP

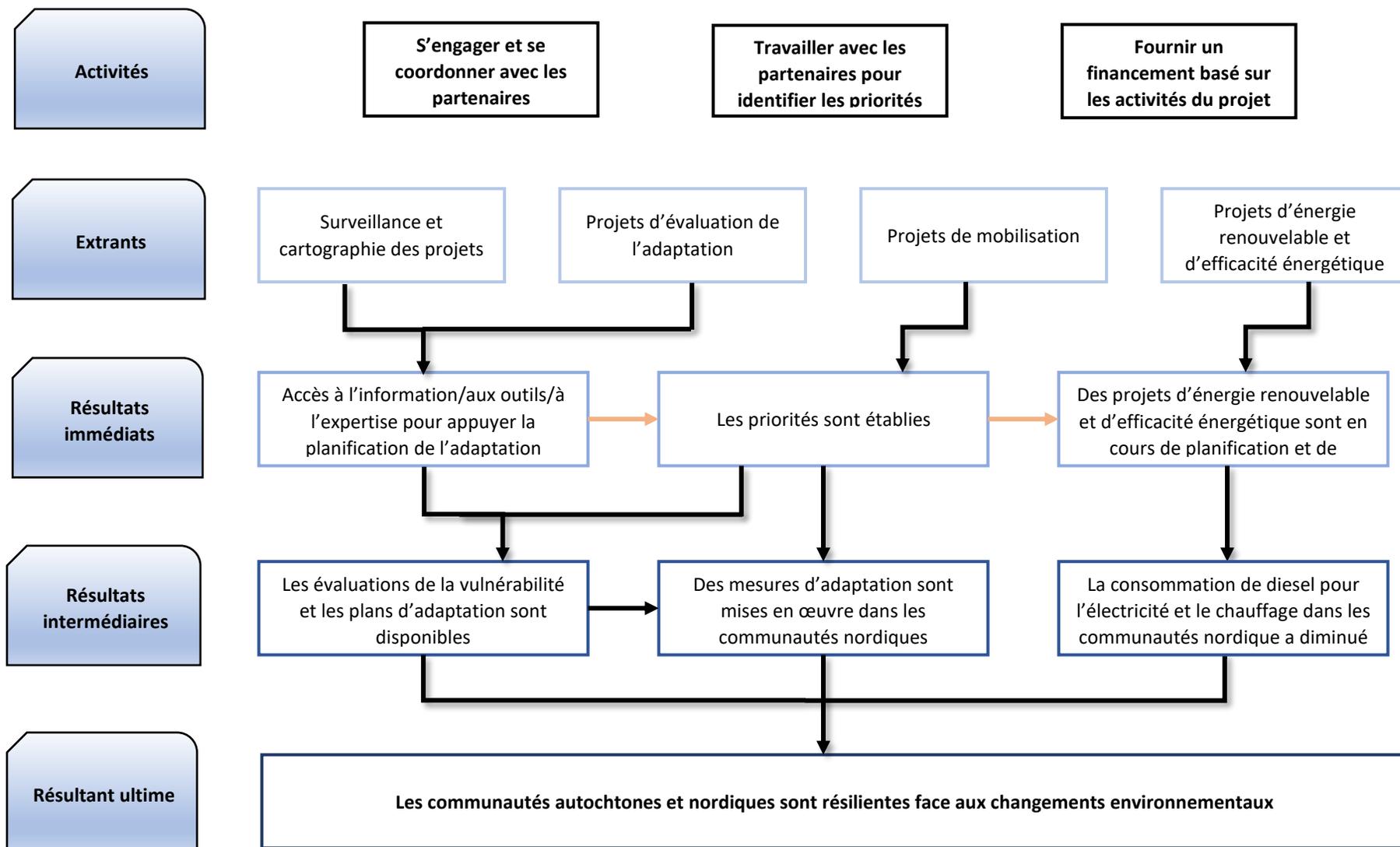
Pilier du CPC	Initiatives du programme ACCEP	Objectif	Activités principales
Adaptation	Programme d'adaptation aux changements climatiques des Premières Nations (PACCPN)	Le programme assure un soutien aux communautés des Premières Nations situées au sud du 60e parallèle afin qu'elles puissent évaluer les répercussions des changements climatiques sur la gestion des urgences et l'infrastructure communautaire, et y réagir.	<ul style="list-style-type: none"> • Financement de projets d'évaluation de la vulnérabilité au changement climatique et de planification de l'adaptation dirigés par les communautés (évaluation et gestion des risques); • Soutien à l'élaboration de propositions de projet; • Élaboration et partage des informations relatives à l'adaptation au changement climatique aux fins du processus décisionnel; et • Identification des domaines d'action prioritaires.
	Programme Se préparer aux changements climatiques dans le Nord (PPCCN)	Développer et soutenir la mise en œuvre de la capacité d'adaptation au changement climatique des gouvernements territoriaux, régionaux et municipaux, des organisations autochtones et des communautés nordiques.	<ul style="list-style-type: none"> • Financement de projets menés par les communautés et alignés sur les priorités régionales; • Identification des domaines d'action prioritaires dans le Nord; • Mise en œuvre de mesures d'adaptation dans les communautés nordiques et autochtones; et • Développement et partage d'informations pertinentes quant au processus décisionnel en matière d'adaptation au changement climatique dans les communautés nordiques et autochtones.
	Programme de surveillance du climat dans les collectivités autochtones (PSCCA)	Fournir des fonds afin d'aider les communautés autochtones à surveiller les changements climatiques et environnementaux dans leurs communautés/terres traditionnelles. Le programme privilégie les projets qui établissent un lien clair avec les changements climatiques, sont axés par la communauté et ont un aspect de renforcement des capacités.	<ul style="list-style-type: none"> • Financement de projets communautaires autochtones de surveillance du climat qui intègrent le savoir autochtone aux informations climatiques scientifiques; • Dialogue avec les groupes autochtones afin de partager les informations sur le programme, soutenir l'élaboration de projets admissibles au financement, mieux comprendre les besoins et les capacités des communautés en matière de surveillance du climat; • Élaboration et identification des outils et des meilleures pratiques afin d'aider les communautés autochtones dans leurs activités de surveillance du climat; et • Soutien des exigences des communautés autochtones en matière de collecte, d'analyse et de stockage des données en fournissant des conseils, des protocoles et des méthodologies permettant d'améliorer la normalisation et le partage des données.
Mesures d'atténuation	Approche responsable pour le	Réduire l'utilisation du diesel en ce qui concerne l'électricité et le chauffage en	<ul style="list-style-type: none"> • Activités de communication, de mise en réseau et de sensibilisation à l'appui de l'identification et de l'élaboration de projets viables;



Pilier du CPC	Initiatives du programme ACCEP	Objectif	Activités principales
	développement énergétique des collectivités du Nord (ARDEC Nord)	finançant la planification et la construction de projets d'énergie renouvelable et d'efficacité énergétique, ainsi que le renforcement des capacités dans le Nord.	<ul style="list-style-type: none"> • Collaboration avec d'autres organisations fédérales impliquées dans l'élaboration et la mise en œuvre de solutions énergétiques visant à réduire le diesel dans les communautés du Nord; • Conseils financiers et techniques sur l'utilisation des technologies liées à l'énergie renouvelable et à l'efficacité énergétique; • Examens techniques, évaluation, approbation et financement de projets.



Annexe B – Modèle logique du programme ACCEP



Annexe C – Matrice d'évaluation

Questions d'évaluation	Champs d'enquête			
	Document/ examen de la documentation grise	Données sur le rendement	Entrevues auprès d'informateurs clés	Études de cas
Pertinence				
1. Le programme ACCEP est-il toujours nécessaire?	✓		✓	
2. Dans quelle mesure le programme ACCEP est-il conforme au CPC?	✓		✓	
3. Dans quelle mesure le programme ACCEP cadre-t-il avec les priorités du GC et de RCAANC?	✓		✓	
Efficacité : conception et exécution				
4. Dans quelle mesure la conception du programme ACCEP contribue-t-elle à l'atteinte des résultats attendus? Les activités du programme ACCEP sont-elles liées logiquement à l'obtention des résultats attendus et des objectifs fixés?	✓		✓	✓
5. La stratégie de mesure du rendement produit-elle des données sur le rendement valides et fiables à l'appui de la prise de décisions?	✓	✓	✓	
Efficacité : atteinte des résultats attendus				
6. Dans quelle mesure le programme ACCEP a-t-il atteint les résultats prévus ou réalisé des progrès vers l'atteinte de ceux-ci (niveaux immédiat, intermédiaire et final)? Quels sont les facteurs qui ont facilité et entravé l'atteinte des résultats?				
7. Dans quelle mesure le programme a-t-il influencé la mobilisation constructive pour faire progresser l'adaptation aux changements climatiques et l'énergie propre?			✓	✓
Efficienc				
8. Dans quelle mesure le programme ACCEP dispose-t-il de ressources suffisantes pour répondre aux besoins actuels et futurs des communautés autochtones et nordiques en matière de résilience?			✓	✓
9. Le programme ACCEP est-il le moyen le plus économique et efficace d'obtenir des résultats et de réaliser des progrès vers l'atteinte de ceux-ci? Existe-t-il d'autres moyens d'obtenir (ou de réaliser des progrès vers) les résultats attendus?		✓	✓	✓

