

GESTION EFFICACE DES TRAVAUX PUBLICS

DANS LES COLLECTIVITÉS DES PREMIÈRES NATIONS

Les travaux publics et l'autonomie gouvernementale

Une introduction pour les négociateurs



Affaires indiennes et du Nord Canada Indian and Northern Affairs Canada



Travaux publics et Services gouvernementaux Canada Public Works and Government Services Canada

Canada 

Cette publication est disponible à l'adresse suivante :

<http://tpsgc.gc.ca/rps/inac/>

On peut obtenir des copies supplémentaires auprès du centre de documentation des Services immobiliers, à l'adresse suivante :

doc.centre@tpsgc.gc.ca.

Pour plus d'information, veuillez communiquer avec l'administration centrale des Services immobiliers pour Affaires indiennes et du Nord Canada (SI pour AINC), par téléphone au (819) 997-9787 ou par télécopieur au (819) 953-9395.

Ce document a été préparé par :

Institut sur la gouvernance

pour

SI pour AINC

mars 2001

Publié sous l'autorité du

Ministre des Affaires indiennes et du Nord Canada

Ottawa, 2002

QS-6177-040-EE-A1

Catalogue No. R2-225/2002-5E

ISBN 0-662-32717-9

© Ministre de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada

LES TRAVAUX PUBLICS ET L'AUTONOMIE GOUVERNEMENTALE : UNE INTRODUCTION POUR LES NÉGOCIATEURS

I. INTRODUCTION

La santé, la sécurité et le mieux-être de toute collectivité repose sur une solide infrastructure de travaux publics. Sans un réseau routier bien entretenu, un approvisionnement en eau convenable, un système efficace d'élimination des eaux usées et des déchets solides et un système pratique de planification, la collectivité sera difficilement ou aucunement en mesure d'améliorer les conditions sociales et d'assurer l'expansion économique de manière durable.

Pour ces motifs, les négociateurs de l'autonomie gouvernementale fédéraux, provinciaux et des Premières nations doivent veiller à ce que les ententes intervenues contiennent des dispositions complètes et efficaces relatives aux travaux publics.

Le présent document structuré d'après les questions ci-après leur sera utile à cette fin :

- Qu'entend-on par travaux publics?
- Qu'entend-on par travaux publics efficaces?
- Pour quelle raison la réglementation des travaux publics est-elle essentielle?
- Quelle est l'incidence sur les négociateurs?

L'annexe A du présent rapport contient une liste de documents de référence et l'annexe B, une liste des personnes-ressources.

II. QU'ENTEND-ON PAR TRAVAUX PUBLICS?

Portée des travaux publics

Les travaux publics englobent une vaste gamme d'activités qui sont essentielles au bon fonctionnement d'une collectivité. Ces activités sont critiquées uniquement lorsqu'il y a des ratés, ce qui veut dire que nous les tenons souvent pour acquises.

Les travaux publics comprennent entre autres des actifs communautaires à grande visibilité, notamment les édifices gouvernementaux et les écoles ainsi que leur entretien. Ils comprennent également les ponts, les routes et l'infrastructure connexe, entre autres l'éclairage des voies publiques, ainsi que l'entretien de celles-ci et le déneigement. Ils englobent aussi la protection incendie si essentielle dans les collectivités éloignées pour la lutte contre les incendies domiciliaires et les feux de forêt et de broussaille; l'approvisionnement énergétique efficace et écologique pour le chauffage et l'électricité ainsi que la sécurité au travail.

D'autres éléments viennent se greffer aux travaux publics, dont les systèmes utilisés pour la cueillette, le traitement et l'élimination des eaux usées et des déchets solides, l'alimentation en eau potable, la mise en place et l'entretien des parcs, des installations de loisir, des quais et des aéroports ainsi que pour la gestion foncière, l'expropriation et l'élaboration de plans communautaires et de règlements sur le zonage.

En dernier lieu, dans certaines collectivités, les travaux publics impliquent également la réglementation de la construction d'édifices privés au moyen, entre autres, de codes du bâtiment et de protection contre les incendies.

La gouvernance et la gestion des tâches

Gouverner est la principale responsabilité des dirigeants politiques d'une collectivité. Toutefois, les responsabilités administratives et opérationnelles incombent habituellement à des membres des Premières nations. Dans la réalité, ces fonctions se chevauchent grandement.

Les responsabilités en matière de travaux publics sont nombreuses et variées. Le chef et le conseil tracent l'orientation globale des travaux publics, adoptent des règlements et des politiques pour guider les employés et les membres, approuvent des plans d'immobilisations à long terme, élaborent les budgets annuels, mettent sur pied l'organisation des travaux publics, veillent à l'explicitation des rôles et des responsabilités des principaux intervenants et font en sorte que le personnel offre l'appui financier et administratif nécessaire.

Dans les limites imposées par le conseil et d'autres administrations, les responsabilités en matière de gestion comprennent :

- la *planification* - en raison des longs délais nécessaires pour ériger les actifs communautaires;
- la *conception* - les installations de travaux publics sont complexes et souvent très technique;
- le *financement* - la construction et l'entretien des actifs communautaires sont coûteux;
- la *construction* - les travaux peuvent comprendre la construction de jeux modulaires dans un parc ou même d'écoles dont le coût peut s'élever à plusieurs millions de dollars;
- l'*entretien* - tous les actifs matériels, entre autres les voies de circulation et les systèmes d'eau potable, doivent être entretenus régulièrement;
- la *réglementation* - bon nombre des travaux publics ont une incidence sur la santé et la sécurité de la collectivité ou peuvent endommager l'environnement; ils doivent donc être inspectés pour s'assurer que les installations et dans certains cas les personnes qui y travaillent respectent certaines normes réglementées;
- l'*intervention en cas d'urgences* - les urgences peuvent être causées, entre autres, par l'insalubrité de l'eau, des déversements, des incendies et des inondations.

En raison de l'étendue et de la complexité des travaux publics, les négociateurs voudront probablement réserver un chapitre distinct à ceux-ci.

III. QU'ENTEND-ON PAR TRAVAUX PUBLICS EFFICACES?

Les gouvernements veulent, par leurs travaux publics, atteindre plusieurs objectifs, dont un des principaux est la prestation, à coût raisonnable, de services de première qualité, notamment

l'adduction d'eau potable, le traitement des eaux usées et la cueillette des ordures. Ils ont également d'autres objectifs, dont les suivants :

- la santé et la sécurité des citoyens;
- la prudence financière;
- la durabilité de l'environnement;
- l'offre de possibilités de développement économique;
- la mise en valeur de l'expression et de la fierté culturelles;
- le renforcement des collectivités par les loisirs et le bénévolat.

La gouvernance efficace s'articule autour de ces objectifs. Les produits et services découlant des activités relatives aux travaux publics sont tangibles, en ce sens qu'ils sont visibles, mesurables et palpables et ils deviennent l'expression de la permanence, de la compétence et de la vitalité d'une collectivité.

Cela dit, les négociateurs de l'autonomie gouvernementale ont quatre intérêts communs relatifs aux travaux publics : 1) en arriver à une prestation soutenue de services de grande qualité; 2) assurer la santé et la sécurité des citoyens; 3) parvenir à la durabilité environnementale; 4) veiller à la conclusion d'accords financiers efficaces.

IV. POUR QUELLE RAISON LA RÉGLEMENTATION DES TRAVAUX PUBLICS EST-ELLE ESSENTIELLE?

La tragédie survenue récemment à Walkerton, une petite ville au sud-ouest de l'Ontario nous fait voir ce qui peut survenir lorsqu'un service essentiel s'effondre. En mai, 1990, une souche mortelle de la bactérie E.coli s'est infiltrée dans l'eau potable de la ville. Les autorités ont confirmé la contamination le 15 mai, mais elles ont attendu six jours avant de prévenir la population. Voici le triste bilan de ce délai : six morts et 2 300 personnes malades. De tous les services municipaux, l'alimentation en eau potable est de loin celui qui peut avoir de graves conséquences sur la population.

Cette tragédie nous démontre le rôle capital que joue un système de réglementation efficace dans l'atteinte des objectifs mentionnés ci-dessus. Les témoignages rendus devant la commission d'enquête ainsi que les rapports médiatiques ont mis au jour une longue série de failles dans le système de réglementation dont les suivants : absence d'une assise législative pour les normes de qualité de l'eau en Ontario; rôles et responsabilités imprécis; manque de laboratoires accrédités; aucune accréditation continue des stations de traitement d'eau; présence de préposés non accrédités; pannes non déclarées; dirigeants politiques peu avisés sur leurs responsabilités; pauvre communication avec le public. Rien ne dit qu'une telle situation, et les responsabilités qui en découlent, ne peut survenir dans des collectivités des Premières nations.

La réglementation joue un rôle déterminant non seulement dans l'alimentation en eau potable, mais également dans des domaines tels que le traitement des eaux usées et des déchets solides, la construction et la sécurité, le zonage et la protection incendie. Un système efficace de réglementation présente plusieurs caractéristiques dont les suivantes :

- des objectifs clairs, concis, uniformes et mesurables;

- une assise législative;
- l'explicitation des rôles et des responsabilités des principaux intervenants, dont les mesures à prendre en cas d'urgence;
- un équilibre approprié entre les activités de promotion, de surveillance et d'application;
- un organisme de réglementation mis sur pied et structuré de sorte à limiter les pressions indues des autres intervenants sur la surveillance et l'application;
- une connaissance des groupes réglementés, dont leur identité et leur comportement. Cette connaissance facilitera l'élaboration d'activités de promotion, de surveillance et de conformité;
- une évaluation périodique de l'efficacité, et des correctifs de temps à autres en raison de facteurs nouveaux.

On est donc porté à se demander ce que cela veut dire pour les négociateurs de l'autonomie gouvernementale?

V. QUELLE EST L'INCIDENCE SUR LES NÉGOCIATEURS?

Comblé le vide réglementaire

Sous le régime de la *Loi sur les Indiens*, comment se situent les Premières nations relativement aux caractéristiques mentionnées plus haut, dont l'utilisation d'un système de réglementation efficace, et plus précisément en ce qui a trait au besoin d'une assise législative? En bref, pas très bien. Les lois fédérales sur les travaux publics sont rares et celles qui existent, dont la *Loi sur les pêches* et la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement*, traitent essentiellement de la gestion environnementale. De plus, pour des motifs constitutionnels, certaines lois provinciales pertinentes peuvent ne pas s'appliquer aux terres indiennes. Dans les cas où leurs lois ont effet, les provinces hésitent grandement à les mettre en application. Pour terminer, les pouvoirs de réglementation conférés aux Premières nations par la *Loi sur les Indiens* ne permettent pas à celles-ci de régir convenablement leurs travaux publics.

Il existe, dans plusieurs aspects des travaux publics des collectivités des Premières nations, un vide réglementaire que l'autonomie gouvernementale peut aider à combler. Les réponses aux quelques questions suivantes aideront à combler ce vide :

- Quel est le rôle actuel du système réglementaire dans les collectivités des Premières nations à l'égard de chaque principale composante des travaux publics?
- Ces systèmes présentent-ils les caractéristiques indiquées ci-dessus?
- De quelle façon l'autonomie gouvernementale peut-elle régler les problèmes actuels?
- Plus précisément, quel rôle jouera chaque gouvernement étant partie à l'entente?
- La Première nation peut-elle jouer son rôle et, dans la négative, comment peut-elle acquérir la capacité nécessaire et que fait-on entre temps?

Les rôles sont très importants. Les systèmes réglementaires au Canada où le gouvernement est un « exploitant » mettent habituellement en cause deux ordres de gouvernement : 1) le gouvernement provincial et parfois le gouvernement fédéral en tant qu'organisme de réglementation; 2) l'administration municipale ou tout autre organisme public en tant qu'exploitant. En bref, l'expérience acquise et appuyée par la tragédie de Walkerton nous apprend que les

gouvernements ont de la difficulté à se régler. Si les négociateurs de l'autonomie gouvernementale se rendent à cette hypothèse, ils auront deux choix dans les cas où les opérations relèveront du secteur public : soumettre le gouvernement de la Première nation aux systèmes de réglementation des gouvernements fédéral et provincial ou mettre sur pied un gouvernement de Première nation à deux paliers en explicitant les rôles de chacun en matière de réglementation et d'opérations.

Pour résumer, la structure du gouvernement autonome pourrait être grandement déterminée par la façon dont est structurée la réglementation des travaux publics.

Autres questions

Mettre sur pied le « bon » système de réglementation des travaux publics présentera un défi de taille aux négociateurs, et cette démarche soulèvera d'autres questions, notamment celles ci-après :

- Quels sont les principes de financement des travaux publics autour desquels s'articuleront les ententes financières entre le gouvernement fédéral et celui de la Première nation?
- De quelle façon seront établis les coûts ponctuels relatifs à la mise en place de la régie des travaux publics?
- De quelle façon seront établis les niveaux de financement de F et E?
- Quel sera l'état des actifs transférés?
- Qui assurera les actifs?
- De quelle façon sera établi le financement des grands projets d'immobilisations?
- Quelles sont les répercussions des travaux publics sur les ententes de revenus autonomes?
- Quels recours sont nécessaires et de quelle façon seront-ils structurés?
- Quels mécanismes permanents de coordination des travaux publics entre les gouvernements seront nécessaires?
- Quels volets des travaux publics doivent jouer un rôle déterminant dans la stratégie de développement de la capacité en vue de l'autonomie gouvernementale?

En raison de l'étendue et de la complexité des travaux publics, les négociateurs voudront probablement réserver un chapitre distinct à ceux-ci.

VI. CONCLUSIONS

Les travaux publics sont une fonction à plusieurs facettes essentielle à la santé, à la sécurité et au bien-être de la collectivité. Ils sont également un domaine qui présente de grands défis en matière de régie et de gestion. Certains comportent un haut degré de technicité. Ils touchent tout le monde. Ils nécessitent des sommes importantes pour leur mise en place et leur entretien. Les ratés peuvent entraîner la maladie et même la mort, voilà pourquoi les travaux publics comportent un volet juridique et réglementaire nécessitant la collaboration des intervenants au sein et à l'extérieur des Premières nations.

Les négociateurs de l'autonomie gouvernementale se trouveront donc devant un défi de taille au moment de conclure des ententes complètes, efficaces et durables concernant les travaux publics.

VII. AUTRES RENSEIGNEMENTS

Pour aider les négociateurs à relever ce défi, nous incluons dans l'annexe A une liste annotée de ressources et de documents. Nous donnons dans l'annexe B la liste des bureaux des SI pour le MAINC auprès desquels les négociateurs peuvent obtenir des conseils sur la régie des travaux publics.

ANNEXE A

AUTRES DOCUMENTS POUVANT INTÉRESSER LES NÉGOCIATEURS

LES TRAVAUX PUBLICS

Institut sur la gouvernance, Les travaux publics dans les municipalités canadiennes, (SI pour le MAINC, Octobre 1998)

Le rapport décrit les liens juridiques et réglementaires entre les gouvernements provinciaux et les municipalités dans les domaines suivants : planification de l'aménagement des terres, codes du bâtiment, ponts et routes, parcs et installation de loisir, système d'adduction d'eau et de traitement des eaux usées, cueillette et élimination des déchets solides. Il porte également sur les choix relatifs aux fonctions choisies. Disponible sur le site des SI pour le MAINC à, http://tpsge.gc.ca/rps/inac/content/docs_governance-f.html.

Institut sur la gouvernance, Les ententes sur l'autonomie gouvernementale et les travaux publics, (SI pour le MAINC, Octobre 1998)

Un examen de la façon dont les fonctions relatives aux travaux publics (édifices, ponts, routes, etc.) sont déterminées dans quatre ensembles d'ententes sur l'autonomie gouvernementale. Cet examen comprend une analyse des ententes relatives a) aux similarités et aux différences avec le modèle élaboré par la Commission royale sur les peuples autochtones et b) à l'exécution de la fonction relative aux travaux publics en ce qui concerne la Politique sur le droit inhérent. Disponible sur le site des SI pour le MAINC à, http://tpsge.gc.ca/rps/inac/content/docs_governance-f.html.

Institut sur la gouvernance, Document d'information - les travaux publics et l'autonomie gouvernementale, (SI pour le MAINC, Mars, 2000)

Un coup d'œil sur les travaux publics dans les collectivités des Premières nations, dont le cadre politique et stratégique actuel, les rôles et les programmes ainsi que le développement des capacités. Le rapport aborde également les travaux publics dans le contexte de l'autonomie gouvernementale. Disponible sur le site des SI pour le MAINC à, http://tpsge.gc.ca/rps/inac/content/docs_governance-f.html.

Institut sur la gouvernance, Travaux publics dans les petites municipalités et les municipalités rurales, (SI pour le MAINC, Mars 1999)

Un synopsis des méthodes de gestion des travaux publics dans les petites municipalités et les municipalités rurales au Canada. Le document présente différentes approches de la gestion des travaux publics (financement, administration et formation) et examine les défis et les tendances qui se présentent aux petites collectivités et aux collectivités éloignées, dont le délestage des

responsabilités, le recours accru aux partenariats entre les secteurs public et privé, les redevances d'utilisation, les difficultés liées au transfert de la technologie, les attentes accrues du public en matière de qualité des services et les ressources limitées (temps et argent) pour la formation du personnel. Disponible sur le site des SI pour le MAINC à, http://tps.gc.ca/rps/inac/content/docs_governance-f.html.

Institut sur la gouvernance, Un recueil des lois provinciales sur les travaux publics (SI pour le MAINC, Mars 1999)

Un guide à l'intention des négociateurs du gouvernement fédéral et des Premières nations sur la portée des dispositions touchant les travaux publics dans les ententes sur l'autonomie gouvernementale. Il résume les lois provinciales portant sur les six domaines suivants : 1) les codes du bâtiment et de sécurité; 2) les eaux et égouts; 3) les déchets solides; 4) les routes et les ponts; 5) les parcs et loisirs et 6) l'aménagement du territoire. Il aborde les normes et les règlements, les modalités d'inspection, les mécanismes d'appel et de recours, les infractions et les peines. Disponible sur le site des SI pour le MAINC à, http://tps.gc.ca/rps/inac/content/docs_governance-f.html.

Profiles of Successful Public Works Delivery in First Nations Communities – un rapport qui sera publié sous peu par les SI pour le MAINC

DÉVELOPPEMENT DES CAPACITÉS

Capacity Assessment and Development, Technical Advisory Paper No. 3. Bureau for Development Policy, Programme de développement des Nations Unies, 1998.
Disponible sur le site du PDNU à, <http://magnet.undp.org/Docs/cap/CAPTECH3.htm>.

Schacter, Mark, Capacity Building : A New Way of Doing Business for Development Assistance Organizations, Policy Brief No. 6, Institut sur la gouvernance, 2000.
Disponible sur le site de l'Institut sur la gouvernance, <http://www.iog.ca/publications.html>.

SYSTÈMES DE RÉGLEMENTATION

Démarche stratégique pour l'élaboration de politiques sur l'observation de la réglementation, Parties I et II, Conseil du Trésor du Canada, 1992

Regulation of the Private Provision Public Water-Related Services, CEPIS/OPS-II et Malcolm Sparrow, *The Regulatory Craft*, Brookings Institute, (Washington, 2000)

SYSTÈMES D'INTERVENTION D'URGENCE

OUTIL D'AUTO-ÉVALUATION

Neegan-Burnside Ltd., Compendium of Information and Training Resources and Self-Assessment Tool, (SI pour le MAINC, mai 2001)

Ce recueil conçu pour les Premières nations est une source d'information pour celles qui désirent se renseigner davantage sur les travaux publics. Il donne un aperçu des fonctions liées aux travaux publics, des sources d'information autochtones et non autochtones sur la formation et l'accréditation et renferme un outil d'auto-évaluation permettant aux Premières nations d'évaluer leurs intérêts et leurs capacités en vue de jouer un rôle plus grand dans la gestion et la prestation des travaux publics.

CONFÉRENCE SUR LES PERSPECTIVES D'AVENIR

Weisbord, Marvin et Janoff, Sandra, Future Search: An Action Guide to Finding Common Ground in Organizations and Communities, (Berrett-Koehler, 1995)

ANNEXE B

POINTS DE SERVICE À LA CLIENTÈLE DE TPSGC POUR LE MAINC

Directeur régional
Services immobiliers pour le MAINC
Région de l'Ontario
55, av. St. Clair Est, Pièce 623
TORONTO (Ontario)
M4T 1M2
Tél. : (416) 973-8019
Télééc. : (416) 954-4748

Directeur régional
Services immobiliers pour le MAINC
Région du Manitoba
275, av. du Portage, 6^e étage
WINNIPEG (Manitoba)
R3B 3A3
Tél. : (204) 983-6269
Télééc. : (204) 983-1626

Directeur régional
Services immobiliers pour le MAINC
Région de l'Atlantique
40, rue Havelock
AMHERST (Nouvelle-Écosse)
B4H 3Z3
Tél. : (902) 661-6304
Télééc. : (902) 667-0783

Directeur régional
Services immobiliers pour le MAINC
Région du Yukon
105-300, rue Main
WHITEHORSE (Yukon)
Y1A 2B5
Tél. : (867) 667-3946
Télééc. : (867) 393-6707

Directeur régional
Services immobiliers pour le MAINC
Région du Nunavut
C.P. 400
Édifice 2225
IQALUIT (Nunavut)
X0A 0H0
Tél. : (867) 975-4646
Télééc. : (867) 975-4647

Directeur régional
Services immobiliers pour le MAINC
Région du Québec
Complexe Place Jacques-Cartier
920 rue St-Joseph est
QUÉBEC (Québec)
G1K 9J2
Tél. : (418) 648-3836
Télééc. : (418) 648-4040

Directeur régional
Services immobiliers pour le MAINC
Région de la Saskatchewan
2221, rue Cornwall, 2^e étage, pièce 215
REGINA (Saskatchewan)
S4P 4M2
Tél. : (306) 780-6741
Télééc. : (306) 780-7242

Directeur régional
Services immobiliers pour le MAINC
Région de l'Alberta
9700, av. Jasper, pièce 630
Place du Canada
EDMONTON (Alberta)
T5J 4G2
Tél. : (780) 495-5137
Télééc. : (780) 495-6445

Directeur régional
Services immobiliers pour le MAINC
Région de la Colombie-Britannique
1401 – 1138, rue Melville
VANCOUVER (Colombie-Britannique)
V6E 4S3
Tél. : (604) 666-5152
Télééc. : (604) 666-5159

Directeur régional
Services immobiliers pour le MAINC
Région des T.N.-O.
C.P. 518
YELLOWKNIFE (T.N.-O.)
X1A 2N4
Tél. : (867) 766-7110
Télééc. : (867) 873-5885